



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

학령인구 감소에 따른
교육재정 개선방안에 관한 연구



고려대학교 정책대학원

조세재정학과

조혜윤

2020년 8월

이 삼 호 교수지도
석 사 학 위 논 문

학령인구 감소에 따른
교육재정 개선방안에 관한 연구

이 논문을 경제학 석사학위논문으로 제출함

2020년 8월

고려대학교 정책대학원

조 세 재 정 학 과

조 혜 윤



조 혜 윤 의 경제학 석사학위 논문
심사를 완료함

2020년 8월

위 원 장 이 삼 호



위 원 송 경 학



위 원 전 동 혼



논문개요

본 논문은 급변하는 한국의 인구감소와 학령인구에 따른 유아 및 초중등 교육, 고등교육, 평생교육의 생애주기별 교육예산 실태분석과 문제점을 살펴보고 세제 지원 등 개선방안에 대해 모색하고자 한다.

현재 한국의 인구변화는 놀라운 속도로 고령화와 출산율 하락이 진행되고 있다. 한국은 국토의 크기나 자원이 부족한 국가로, 인적자원만으로 현재까지의 발전을 이루었다고 해도 과언이 아니다. 통계청에 따른 2018년 기준 한국의 합계출산율은 0.977으로, 전 세계적으로 유례없는 초저출산율을 보여주고 있으며 이러한 인구변화 흐름에 따라 매년 학령인구도 꾸준히 감소하고 있다. 본 연구논문에서는 이러한 학령인구 변화에 따른 유아 및 초중등, 고등교육, 평생교육 재정 배분을 분석하고, OECD 지표를 활용해 각 나라의 재정 현황을 비교하여 실태를 분석한다.

교육부에 따르면 2010년부터 2019년 9년 동안, 초등학생 수는 3,299천명에서 2,749명으로 17%, 중학생 수는 1,975천명에서 1,295천명으로 34%, 고등학생 수는 1,962천명에서 1,411천명으로 28%, 대학생 수는 3,328천명에서 3,007천명으로 10% 감소하였다. 통계청은 향후 학령인구를 2019년 대비 2020년 13%, 2030년 24%, 2040년 35%의 비율로 지속적인 하락을 전망하였다.

한국의 유아 및 초중등교육의 재정을 담당하는 지방자치단체 교육비특별회계는 학령인구감소와는 무관하게 지난 10년간 지속적으로 증가하였다. 지방교육재정의 가장 많은 비율을 차지하는 중앙정부의 이전수입은 지방교육재정교부금법에 따라 내국세의 일정 비율로 산정하였고, 내국세의 증가로 인해 평균적으로 증가세를 보였다.

지방교육재정은 향후 학령인구 변화에 따른 교육재정 수요에 발맞춰 변화



해야 한다. 그에 따른 대안으로 각 교육대상별 지방교육재정 분석을 통한 교육재정비율 조정 검토가 필요하다.

유아 및 초중등교육에 반해 대학 및 대학원을 포함하는 고등교육재정의 경우, 정부재정의 일정 비율로 산정된 것이 아니며 유동성을 내포하고 있다. 한국의 고등교육은 사립대학의 비율이 86.5%이며, 사립대학의 등록금 의존율은 2019년 기준 54%이다. 이러한 환경에서 2009년 시작된 정부의 반값등록금 정책은 대학들의 등록금 동결을 강제하였고, 결과적으로 대학들의 재정을 급속히 악화시켰다.

평생교육재정은 편중된 재정지원으로 연령별, 학령별 참여율 차이가 있다. 교육 수혜의 형평성을 위해 참여율 차이 개선을 위한 재정계획이 필요하다.

현재 한국의 고등교육 재정은 OECD 국가들과 비교해 보아도 낮은 편이며, 한국은 OECD 가입국 중 유일하게 유아 및 초중등교육의 학생 1인당 교육비가 대학생 1인당 교육비를 추월한 국가이다. 이러한 교육재정문제를 개선하기위한 방안으로 유아 및 초중등교육재정 지출기준에 대한 학령인구 연계성을 강화하고 고등교육기관의 자체적인 재정확보 노력과 정부의 지원 강화 방안, 평생교육재정 형평성 강화를 위한 제도적 개선방안이 필요하다.

주제어 : 인구변화, 학령인구, 교육재정



목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구방법 및 범위	2
제3절 선행연구 고찰 및 차별성	3
1. 선행연구의 고찰	3
2. 선행연구와의 차별성	5
제2장 한국의 교육재정운영 현황 및 실태	7
제1절 학령인구 감소와 교육재정 제도 현황	7
1. 학령인구 감소	7
2. 교육재정	8
제2절 유아 및 초중등교육, 평생교육재정 운영현황	12
1. 지방교육재정	12
2. 지방교육재정교부금	16
3. 학령인구 감소와 재정	17
제3절 고등교육 재정 현황과 실태	20
1. 고등교육재정 지원의 당위성	20
2. 법정 지원금	21
3. 국립대와 사립대의 비율	23
4. 만값등록금 정책	24



제3장	외국의 교육재정 운영 비교	26
제1절	학생 1인당 공교육비의 국제비교	26
제2절	교육비 산출 및 시사점	28
제4장	교육재정 운용상 문제점 및 개선방안	31
제1절	문제점	31
1.	지방교육재정 지출기준의 학령인구 비중과 괴리	31
2.	고등교육재정에 대한 중앙정부의 재정지원 미약	33
3.	고등교육기관 자체적인 재정확충 미약	36
4.	평생교육 참여율 미약 및 구분별 참여율 격차	41
제2절	개선방안	45
1.	지방교육재정 지출기준의 학령인구와의 연동성 강화	45
2.	고등교육기관 재정확보를 위한 제도적 보완	47
3.	평생교육 제도 형평성 강화	48
제5장	결론	49
참고문헌		52
부록		56



표 목 차

<표 1> 교육재정 부문별 예산 추이	10
<표 2> 2016년 OECD 주요국과 한국의 공교육비 정부 지출 비율	12
<표 3> 지방교육재정예산 정책 사업별 세출항목	13
<표 4> 지방교육재정예산 정책 사업별 세출예산 비중 변화	14
<표 5> 평생직업교육 부문 프로그램별 예산 추이	15
<표 6> 지방교육재정교부금 재정 변화 추이	16
<표 7> 지방교육재정교부금법 주요 변화	17
<표 8> 지방교육재정 세출예산 결산, 유아 및 초중등 학생 수, 교원 수, 학 교 수 변동 추이	18
<표 9> 시·도 교육청의 연도별 지방 재정수지 및 채무 추이	19
<표 10> 시·도 교육청의 연도별 집행 잔액(불용액) 추이	20
<표 11> 고등교육 부문 프로그램별 예산 추이	23
<표 12> 2019년 고등교육기관 개황 현황	24
<표 13> 대학(대학원) 등록금 인상율	25
<표 14> 2016년 기준 OECD 국가별 학생 1인당 공교육비 비교	27
<표 15> 2016년 기준 GDP와 HDI 순위 대비 교육비와 교육재정	29
<표 16> 2016년 OECD 주요국의 초중등교육 투자 현황	32
<표 17> 지방교육재정 기준 세입·세출 전망	32
<표 18> 2016년 OECD 주요국의 고등교육 투자 현황(R&D 포함)	34
<표 19> IMD 한국의 주요 경쟁력 순위 변화	35
<표 20> WEF 한국의 주요 경쟁력 순위 변화	36
<표 21> 2019년 사립대학 등록금의존율	37



<표 22> 2019년 사립대학 총재정규모	38
<표 23> 2019년 사립대학 학종별 수익용 기본재산 확보율 현황	39
<표 24> 사립대학 수익용 기본재산 학교운영경비 부담률 추이	39
<표 25> 사립대학 법인수익사업수익 세금과공과 지출 추이	40
<표 26> 평생직업교육 참여율	42
<표 27> OECD 기준 평생직업교육 참여율	43
<표 28> WEF 한국의 주요 경쟁력 순위 변화	45
<표 29> 「지방세교육재정교부금법」 개정 방안	46
<표 30> 「지방세특례제한법」 개정 방안	47



그림 목 차

<그림 1> 교육대상자의 분류별 변화추이	8
<그림 2> 총괄재정 운용현황	9
<그림 3> 2016년 국가들의 교육기관별 학생 1인당 공교육비	11
<그림 4> 2016년 국가들의 초중등교육 학생 1인당 공교육비	31
<그림 5> 2016년 국가들의 고등교육 학생 1인당 공교육비	34



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

4차 산업혁명의 도래를 바탕으로 세계는 물질 자원인 유형 자산보다 지식, 기술과 같은 인적자원의 중요성이 날로 커지고 있다. 나라 간 경쟁우위를 확보하고 지속적인 가치창출을 위해서는 인적자원의 발전이 중요한 요소이다.

이러한 환경에서, 통계청에 따른 2018년 한국의 합계 출산율¹⁾은 0.977이다. 2018년 기준 세계 합계 출산율이 약 2.5인 것을 비교해 보면, 현 상황의 심각성이 느껴진다. 합계 출산율이 2 이상 되어야 현재 인구수를 유지할 수 있으므로, 앞으로 한국에서 인구감소는 피할 수 없는 현실이 될 것이다. 인적자원이 감소하는 한국에서 인적자원 개발은 시간이 지날수록 그 중요도가 더 커질 것이며 그런 이유에서 적정 교육재정 산정 및 집행 역시 중요할 것이다.

한국의 교육재정은 생애주기별로 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 직업교육으로 구분할 수 있다. 각 학령인구 모두 꾸준히 감소하는 가운데 유아 및 초중등교육과 평생교육 재정을 담당하는 지방교육재정은 국내 내국세의 일정 비율로 법정화되어 학령인구 감소와 무관하게 증가해왔다. 반면에 고등교육재정의 경우 법정 지원이 따로 명시되어있지 않아 지원기반이 부실하고 등록금의존도가 높은 국내 대학들의 사정과는 무관하게 정부의 반값등록금 정책에 의해 등록금 인상률 역시 한정적이다. 고등교육기관의 경우 등록금의존도가 높다보니 학령인구 감소에 가장 취약한 교육기관임에도 불구하고

1) 가임여성 1명당 평균 출생아 수(명)



하고 대책 방안이 따로 마련되지 않은 것이 사실이다.

본 연구에서는 교육수혜자인 학생 수를 독립변수로 인식하고 교육재정을 종속변수로 설정하여 학령인구 변화에 따라 교육재정도 변화해야 한다는 주장을 기반으로, 현재 교육재정 현황을 분석하여 학령인구 감소에 따른 교육재정 쟁점을 바탕으로 개선 방향을 검토하였다.

제2절 연구방법 및 범위

본 연구는 선행연구와 각종 자료 등을 참고하여 한국 교육재정의 쟁점을 살펴보고 OECD(경제협력개발기구) 주요국과의 비교를 통해 현재 교육재정 상황을 알아본다. 이를 위해 한국의 1인당 경제 규모를 나타내는 GDP 순위와 UNDP의 인간개발 성취도를 나타내는 HDI(인간개발지수)²⁾ 순위를 기반으로 1인당 적정 교육비를 유아 및 초중등교육과 고등교육을 분류하여 학령인구 대비 추정하였다. 목표 교육여건을 OECD 국가 중 한국의 1인당 GDP 순위와 UNDP HDI 순위와 유사한 국가로 선정하고, 1인당 교육비를 학령인구대비 교육비로 산출하여 해당 교육비 대비 한국의 교육단계별 재정투자 현황을 비교한다.

비교에 따르면 한국은 유아 및 초중등교육의 경우 경제 규모와 인간개발

2) UNDP가 매년 각국의 교육수준과 소득, 기대수명을 지표로 산출하는 지표로, 한 나라의 개발수준을 평가하기 위해 인간개발성취도를 평가한 지수이다.

산정방식

$HDI = (기대수명지수 * 소득지수 * 교육지수)^{1/3}$

•기대수명지수(Health Index): $(\text{평균 수명} - 20) / (85 - 20)$

•소득지수(Income Index): $[\ln(\text{달러화 표시 구매력 기준 1인당 국민소득}) - \ln(100)] / [\ln(75,000) - \ln(100)]$

•교육지수(Education Index): $(\text{기대교육기간지수} + \text{평균교육기간지수}) / 2$

○기대교육기간지수(Expected years of schooling index): $(\text{기대교육기간}) / 18$

○평균교육기간지수(Mean years of schooling index): $(\text{평균교육기간}) / 15$



성취도와 비교해 과 편성되고 있으며 고등교육의 경우 재정투자가 부족한 상황이다.

현재 한국의 교육재정 상황 연구를 위하여 제1장에서는 연구의 배경 및 선행연구의 고찰과 차별성을 제시하고 2장에서 한국의 재정 현황과 실태를 분석하고 3장에서 OECD 국가와의 비교를 통하여 적정 교육비를 산출하여 이에 따른 한국의 재정 현황을 분석하여 시사점을 도출한다. 4장에서 문제점을 기준으로 개선방안을 도출하고 5장에서 결과를 요약한다.

제3절 선행연구의 고찰 및 차별성

1. 선행연구의 고찰

배병일(2002)은 사립대학 수익사업의 법적 문제점을 살펴보았다. 사립대학의 등록금의존도를 지적하며 재원 확보의 시급성을 주장하였다. 기여입학제, 발전기금, 수익사업의 재정확보 방법을 설명하며 가장 합리적인 방법으로 수익사업을 활성화시키고 이를 산하 대학에 법인전입금으로 전출시키는 방법을 제시하였다. 그리고 관련 법규와 판례 법적 문제에 대해 고찰하였다. 세법상 문제점으로 학교법인 수익사업의 과세문제를 거론하며 학교법인의 특수성을 고려해 비과세로 전환해야 한다고 주장하였다. 마지막으로 산업진흥법상 문제점으로 학생등록금 유출 등의 문제점이 있을 수 있으니 법의 보완이나 입법재정 연기의 필요성을 주장하였다.

반상진(2015)에 따르면 정부가 학령인구 감소에 따라 교육재정을 축소하고자 함에 따라 시·도교육청과 갈등을 빚고 있다는 사실을 지적하며, 이런 갈등에 대한 교육재정 운영 쟁점을 분석하고 제안에 대해 논의하였다.



OECD와의 비교를 통해 한국은 경제 규모에 비교해 교육투자가 열악한 편이며 실질 금액은 커졌으나 예산대비 교육부 예산이 감소추세이고, 정부의 누리과정, 무상급식, 국가시책사업 등의 조치로 교육청의 재정 압박이 커지고 있다. 그에 대한 제안으로 지방교육재정교부금의 확대, 교부금 확대, 교육재정 확충, 고등교육재정교부금 제도 도입, 부동산교부금 제도 도입을 제시하였다.

홍근석, 장경원, 김종순(2016)은 지방교육재정교부금의 산정방식 개선을 위해 산정방식의 문제점을 파악하고, 2016년 보통교부금 산정내역을 시·도별로 분류하여 기준재정 수요액의 측정항목을 단계적으로 통합하여 3가지의 시나리오를 작성하였다. 시나리오 분석을 통하여 지방교육재정교부금의 기준재정 수요액 산정 시 사용되는 항목을 통합하거나 배분함으로써 측정항목을 단순화하고 배분 방식에 학생 수 적용 비율을 증가시키는 등 여러 개선방법을 제시하였다.

권재현(2017)은 평생교육의 필요성을 제시하며 현재 현황을 파악하고 OECD 국가들과 비교하였다. 앞으로의 교육발전을 위해 필요한 교육제도 개선을 제시하며 이를 위한 5년간 필요 교육재정을 추정하여 5년간 총 3,800억원이 더 필요하다고 주장하였다.

이선화(2018)는 일반재정과 교육재정 두 부분에서 인구변화의 영향을 분석하고 세입·세출의 적정성을 평가하였다. 한국의 총재정 대비 교육재정 구성비가 OECD 평균에 비해 높으므로 교육투자가 충분하다고 판단하여 앞으로 교육수요자인 학령인구수에 맞춰 변화가 필요하다고 하였다. 그리고 전체적인 지방재정을 OECD 평균과 인구변화에 따라 교육재정의 비중을 낮추고 복지 부분 비중을 높여야 한다고 주장하였다.

김영철(2019)은 고등교육의 재정이 부족하다는 사실을 설명하고 고등교육



재정 확보방안 방법을 제시하였다. OECD 교육지표를 활용하여 한국과의 상황을 비교하고 소득과 물가상승률 지표를 이용하여 적정등록금을 추정하였다. 이를 통해 현재 고등교육 재정이 부족하며 OECD 국가 중 최고 수준에 다다른 초중등교육과, 최하 수준인 고등교육 간의 재정배분 불평등을 해소해야 한다고 주장하였다.

김재훈(2019)은 학령인구는 감소하는데 지방교육재정은 증가하고 있으며 이에 따라 지출구조의 변화 점검이 필요하다고 주장하였다. 지방교육청 세입의 지속적 증가는 지방교육재정교부금에 있으며, 내국세의 일정 비율로 지정되어있는 지방교육재정교부금 방식을 검토할 필요성을 제시하였다.

2. 선행연구와의 차별성

기존 연구들은 교육재정 예산을 기준으로 OECD 평균과 비교하거나 국가 GDP대비 교육재정 비율을 OECD 평균과 비교하여 그 차이를 지적하고 그 평균에 맞추기를 제안하거나, 기존 한국의 재정구조를 분석하여 재정구조 개선안을 제안하였다.

하지만 OECD 평균과 비교하기엔 OECD에 가입된 국가 대부분이 유럽이기 때문에 한국의 고등교육제도 실정과 맞지 않는 부분이 있다. 한국은 유럽과 같이 고등교육을 국가가 책임지는 구조가 아니며 미국, 영국, 일본 등과 같이 수혜자 부담을 원칙으로 내세우고 있다. 이 부분은 고등교육재정의 공공성에서 추후 논의하기로 한다. 그리고 단순 국가 GDP대비 교육재정 비율을 비교하기엔 한국의 정부재정이 유럽 타 국가들에 비해 적기 때문에 단순 비교가 어렵다. 통계청에 따르면 2017년 한국의 국민이 낸 세금과 사회보장성 기금이 GDP에서 차지하는 비율인, 국민부담률은 26.9%로 OECD 37



국가 중 33위이다. 한국보다 국민부담율이 낮은 국가는 터키, 멕시코, 칠레, 아일랜드가 있다. 실제로 GDP 대비 교육재정 비율은 낮지만, 정부재정 대비 교육재정 비율은 OECD 평균에 비해 높다(이선화, 2018).

본 논문에서는 교육재정을 사람의 생애주기를 기준으로 유아 및 초중등교육, 고등교육, 그리고 평생교육으로 분류하고 각 시기의 인구변화와 재정정보를 분석하였다. 기존 연구들은 전체 국가 GDP 대비 혹은 OECD 평균 대비 교육재정을 산출하였으나, 본 연구에서는 1인당 교육비 지표를 바탕으로 학령인구를 고려한 적정 교육비를 산출하였다. 이렇게 산출된 적정 교육비와 현재 한국의 교육재정 투자 규모를 비교하고 시사점을 도출한다.



제2장 한국의 교육재정운영 현황 및 실태

제1절 학령인구 감소와 교육재정 제도 현황

1. 학령인구 감소

한국은 전 세계적으로 유례없는 저출산과 고령화가 급속도로 진행되고 있다. 통계청에 따르면 한국은 2020년 이미 고령사회³⁾이며, 2025년에 초고령화 사회⁴⁾로 진입할 예정이다. 이에 따라 학령인구도 지속적으로 감소하고 있다. 한국의 학령인구 변화를 살펴보면 <그림1>과 같다.

교육대상자는 각 연령 및 해당 교육재정 구분을 고려하여 유아 및 초중등 교육과 고등교육, 평생직업교육 대상자들로 분류하였다. 가까운 미래의 학령인구 변화와 그에 따른 교육재정의 상관관계를 살펴보기 위하여 2020년부터 2030년까지 10년간의 변화추이를 살펴보았다. 2020년에서 2030년까지 10년간, 유아 및 초중등교육 수요자는 6,707명에서 5,254명으로 28%, 고등교육은 2,364명에서 1,815명으로 30%, 평생직업교육 대상자는 33,612명에서 30,812명으로 9% 감소할 예정이다. 10년간 지속적으로 학령인구가 감소할 예정이며 이로 인해 한국은 현행 교육재정 제도 검토와 개선이 시급하다.

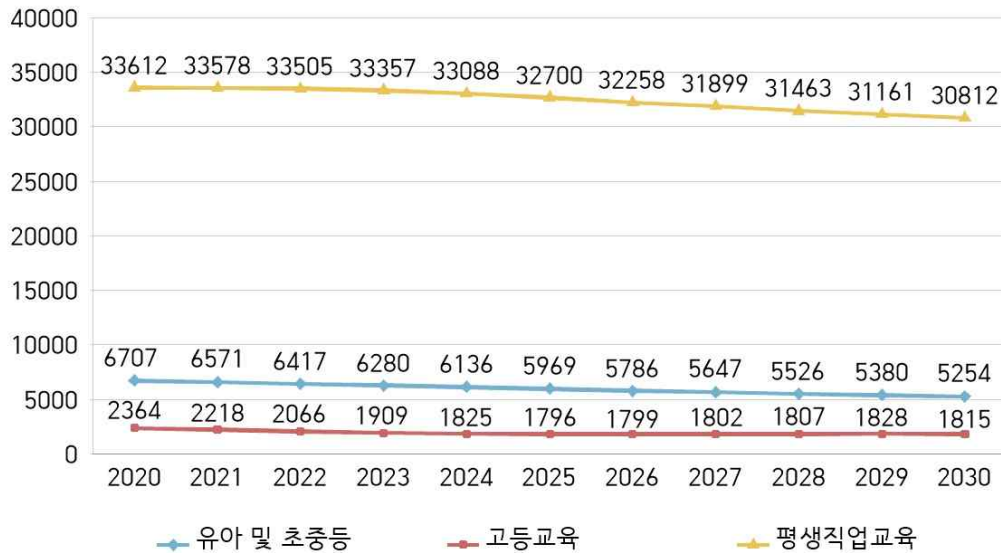
3) UN 기준에 따라 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율이 14% 이상인 사회

4) UN 기준에 따라 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율이 20% 이상인 사회



<그림1> 교육대상자의 분류별 변화추이

(단위: 천명)



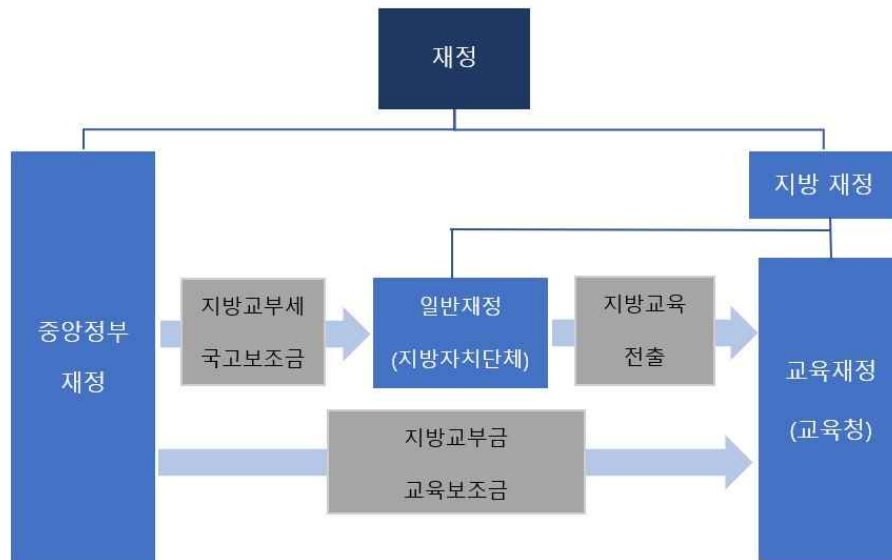
주 1) 2017년 기준 중위추계(기본추계: 출산율-중위/기대수명-중위/국제순이동-중위)
 2) 유아 및 초중등(만 3~17세, 누리과정 예산 등 교육재정 수요에 맞게 선정), 고
 등교육(대학생, 만 18~21세) 평생교육(생산인구, 만 22~64세)
 자료: 통계청(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)

2. 교육재정

한국에서 생애주기별 교육을 구분하면 유아, 초등, 중등(중학교와 고등학교), 고등교육과 평생직업교육으로 나눌 수 있다. 유아 및 초중등 교육 운영은 지방교육재정에서 담당하고 있고, 고등교육은 교육부와 과학기술정보통신부 등에서 지원하고 있으며 평생직업교육은 지방교육재정과 과학기술정보통신부 및 지자체에서 담당하고 있다. 기획재정부에 따른 총괄재정 운용현황은 <그림2>와 같다.



<그림2> 총괄재정 운용현황



자료: 기획재정부 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>)

기획재정부와 한국재정정보원의 2020년 주요재정통계에 의하면, 2020년 본예산 기준 교육 분야 총지출은 83조원으로, 정부 총지출 512.3조원의 16.2%를 차지하고 있다. 이를 4개 부문(유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 직업교육, 교육일반)으로 구분해보면 유아 및 초중교육 부문이 70.8조원, 85.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2015년부터 2020년까지의 교육재정 예산 추이를 정리해보면 <표1>과 같다.

절대 예산은 모두 상승하지만, 다른 재정 분야보다 예산 상승이 적은 고등교육 분야만 유일하게 비율이 작아지는 추세이다. 유아 및 초중등교육의 경우 2015년 대비 2020년에 29.8%, 평생교육은 75% 상승한 반면에 고등교육은 21.1% 상승에 그쳤다.



<표1> 교육재정 부문별 예산 추이

(단위: 억원)

구분		2015년 결산	2016년 결산	2017년 결산	2018년 결산	2019년 본예산	2020년 본예산
유아 및 초중등 교육	예산	545,690	574,242	606,876	646,588	661,661	708,286
	비율	84.8%	85.1%	85.5%	85.9%	85.5%	85.3%
고등교육	예산	90,933	92,712	94,534	96,978	102,576	110,139
	비율	14.1%	13.7%	13.3%	12.9%	13.2%	13.3%
평생직업 교육	예산	6,122	6,543	6,936	7,805	8,771	10,715
	비율	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.3%
교육일반	예산	991	1,038	1,078	1,270	1,312	1,365
	비율	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
합계	예산	643,736	674,535	709,424	752,641	774,320	830,505
	비율	100%	100%	100%	100%	100%	100%

주 1) 유아 및 초중등교육은 기획재정부 열린재정에서 각 시도교육청의 세출예산 기준으로 작성, 나머지는 한국재정정보원 기준으로 작성

2) 해당 예산은 교육부와 과학기술정보통신부(고등교육, 평생직업 교육, 교육일반 부분 지원)의 합산

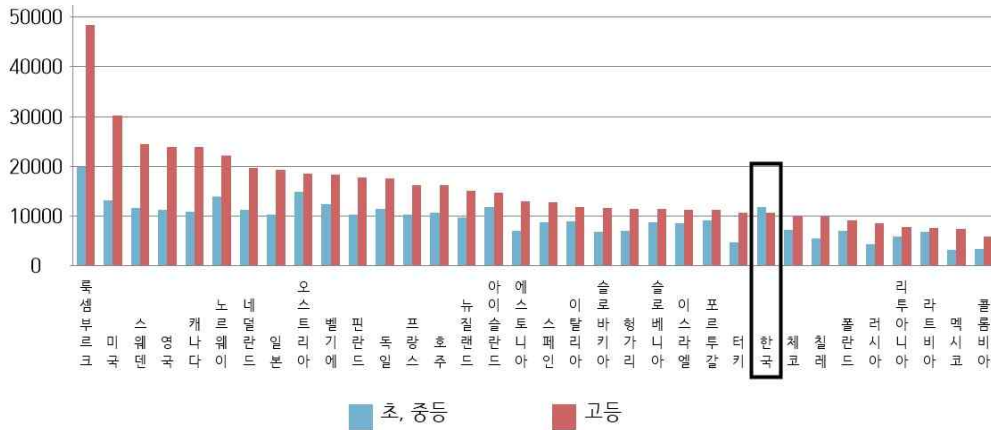
자료: 기획재정부 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>), 한국재정정보원, 「2020 주요재정통계」, 2020

OECD에 따르면 세계의 34개국과 비교해 보아도, 한국은 유일하게 1인당 초중등 학생의 공교육지출이 1인당 고등교육 학생 공교육지출보다 많은 유일한 국가이다. 이는 아래의 <그림3>을 보면 알 수 있다.



<그림3> 2016년 국가들의 교육기관별 학생 1인당 공교육비

(단위: PPP USD)



주: 고등교육은 R&D포함 교육비

자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 2019

주요 OECD 가입 선진국과 한국의 공교육비 지출 비율은 아래의 <표2>와 같다. 영국제외 유럽의 국가들은 교육을 공공재로 구분하여 공적재정 비율이 높으며 미국, 영국, 일본 같은 경우는 한국과 같이 수익자부담을 원칙으로 고등교육을 운영해왔다.

해당 자료는 2016년 기준으로, 한국의 유아 및 초중등교육 정부재정이 영국을 제외한 주요국가보다 지원이 적은 것으로 보이지만 2016년 대비 2020년 해당 재정 지출은 33% 증가했다. 그에 비해 고등교육은 유럽을 제외한 주요국가보다 비율이 높아 높은 투자가 이루어진 것으로 보이지만 정부 자원의 43.5%는 학생 직접 지원인 학자금으로 지원된 것이다. 2016년 대비 2020년 예산 상승 역시 18.8%에 그쳤으며 미국, 영국, 일본의 경우 한국보다 학비가 높아 가구지출이 더 높게 나온 것으로 보인다.



<표2> 2016년 OCED 주요국과 한국의 공교육비 정부 지출 비율

(단위: %)

구분	유아 및 초중등교육			고등교육		
	정부 자원	그 외 자원		정부 자원	그 외 자원	
		가구지출	기타		가구지출	기타
한국	86	12	2	38	44	18
미국	91	9	0	35	46	19
영국	85	11	4	28	49	23
일본	92	6	2	31	53	16
EU23	92	6	2	73	17	10

주 1) 가구지출엔 학자금대출과 장학금 포함 개인의 대출 상황은 고려하지 않았으므로 가구지출이 과소평가되었을 수 있음

2) EU23은 OECD에 가입된 EU 23개국으로, 영국 포함

자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 2019

제2절 유아 및 초중등교육, 평생교육 재정 운영현황

1. 지방교육재정

한국의 유아 및 초중등교육, 평생교육 재정의 일부는 지방교육재정이 담당하며, 지방교육재정은 우리나라 지방자치제도에 따라 지방재정과 독립적으로 운용되고 있다. 지방자치단체가 설치하고 운영하는 공·사립 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교를 대상으로 시·도교육청의 교육감이 재정을 관장하고 있다. 국가재정으로부터는 지방교육재정교부금과 국고보조금을 지원받고, 지방자치단체로부터는 법정 전입금과 비법정전입금을 지원받는다. 국가(교육부)로부터 교부되는 지방교육재정교부금과 시·도로부터 전입되는 법정 전입금이 시·도교육청의 주요 세입 재원이 된다. 지방자치단체의 일반회계와는 별도로 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 설치·운영되는 교육비특



별회계로 운용되며 세입세출 예산안은 각 시·도교육청이 작성한다.

현재의 지방교육재정 사업별 세출항목을 살펴보면 <표3>과 같이 3개 부문, 12개 정책 사업으로 구분할 수 있다.

<표3>지방교육재정예산 정책 사업별 세출항목

분류		세출항목 요약
유아 및 초·중·등 교육 부문	인적자원 운용	인건비 및 연수지원·운영비, 인력관리비
	교수학습 활동 지원	교육과정, 활동 운영·지원·개선 및 구축, 대학수학 능력시험, 검정고시 관리 등
	교육복지지원	학비·장학금·급식비·교과서 지원, 방과 후 학교 운영, 정보화 및 누리과정 등 지원
	보건/ 급식/ 체육활동	보건 및 위생, 급식 관리와 체육대회 지원
	학교재정지원관리	학교운영비 및 인건비나 운영비의 재정결함 지원
	학교 교육 여건개선시설	학교 신증설 및 증개축, 교육환경개선
평생· 직업교육 부문	평생교육	평생교육과 도서관 운영지원
	직업교육	직업 진로 교육과정 운영
교육일반 부문	교육행정 일반	기획, 관리, 홍보, 감사, 기관평가, 예산, 재무회계, 재산, 시설 등 행정업무와 사학기관관리 및 국제 교육문화교류협력, 특별교육재정수요지원
	기관운영관리	교육청 및 기관들 운영 및 관리
	지방채상환 및 리스료	지방교육채와 민간투자사업 상환, 일시차입금 관리
	예비비 및 기타	예비비, 제지출금, 내부유보금

자료: 지방교육재정알리미(<http://eduinfo.go.kr/portal/main.do>)

이러한 사업별 세출항목의 세출 비중 변화를 살펴보면 <표4>와 같다. 10년간 증감률 상위 3개 사업은 교육일반의 예비비 및 기타와 유아 및 초·중·등 교육의 교육복지지원, 보건/ 급식/ 체육활동이다. 예비비 및 기타 부분에서 일반 예비비는 예산총액의 100분의 1 범위 내로 정해져 있으므로, 재해·재난목적예비비가 증액된 것으로 보인다. 교육복지지원은 2020년 고등학교 무상교육의 확대⁵⁾와 2012년 도입된 누리과정⁶⁾ 등을 포함한 교육복지 정책들



을 도입하면서 확대되었고 보건/ 급식/ 체육활동은 무상급식의 확대에 증가하였다. 10년간 예산 감소 사업은 직업교육 1가지이다.

<표4>지방교육재정예산 정책 사업별 세출예산 비중 변화

(단위: 억원)

구분		2010년		2015년		2020년		10년간 증감률
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	
유아 및 초·중 등교 육	인적자원 운용	233,244	54.11%	296,818	52.44%	370,553	50.14%	58.9%
	교수학습 활동지원	34,502	8.00%	27,558	4.87%	47,207	6.39%	36.8%
	교육복지 지원	16,841	3.91%	61,052	10.79%	75,469	10.21%	348.1%
	보건/ 급식/ 체육활동	11,233	2.61%	16,112	2.85%	25,379	3.43%	125.9%
	학교재정 지원관리	71,393	16.56%	102,618	18.13%	125,232	16.95%	75.4%
	학교교육 여건개선 시설	42,853	9.94%	41,531	7.34%	64,446	8.72%	50.4%
평생 직업 교육	평생교육	1,294	0.30%	1,069	0.19%	1,638	0.22%	26.6%
	직업교육	528	0.12%	78	0.01%	143	0.02%	-72.9%
교육 일반	교육행정 일반	6,402	1.49%	4,194	0.74%	9,102	1.23%	42.2%
	기관운영 관리	4,212	0.98%	4,096	0.72%	6,979	0.94%	65.7%
	지방채 상환 및 리스료	8,211	1.90%	10,776	1.90%	9,032	1.22%	10.0%
	예비비 및 기타	376	0.09%	77	0.01%	3,834	0.52%	919.7%
합계		431,089	100%	565,979	100%	739,014	100%	71.4%

자료: 기획재정부 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>)

5) 2019년 4월 ‘고등학교 무상교육 실현 방안’ 발표. 2019년 2학기 3학년을 시작으로, 2020년 2·3학년, 2021년 전 학년으로 단계적으로 확대

6) 만 3~5세 대상 지원교육, 2012년 3월부터 정부의 주도하에 만 5세 누리과정 시행. 2013년 부터는 만 3~4세까지 확대 도입



이와 같이 유아 및 초중등교육은 학령인구가 감소하는 동안 지속되는 교육재정 증가로 교육의 질적 향상을 위해 노력해왔다. 그에 반해 지방교육재정에서 평생직업교육은 예산이 감소하고 있다. 하지만 전체 교육재정에서 평가한다면 평생직업교육의 재정 역시 증가하고 있다. 위의 언급한 바와 같이 교육부 외에도 과학기술정통부에서 교육재정을 지원하고 그 외 정확한 수치 측정 불가로 인해 표에 포함되어있지 않지만 각 지자체도 평생직업교육에 투자하고 있기 때문이다.

평생직업교육 부문 프로그램별 분류와 통합예산 변화 추이는 아래의 <표 5>와 같다.

<표5>평생직업교육 부문 프로그램별 예산 추이

(단위: 억원)

구분		2015년 결산	2016년 결산	2017년 결산	2018년 결산	2019년 본예산	2020년 본예산
산학연 협력 활성화	예산	3,536	3,535	3,660	3,215	4,009	5,070
	비율	57.8%	54.0%	52.8%	41.2%	45.7%	47.3%
평생직업교육 체제 구축	예산	560	707	970	1,566	1,749	2,423
	비율	9.1%	10.8%	14.0%	20.1%	19.9%	22.6%
국제교육 협력증진	예산	890	956	948	984	1,018	1,164
	비율	14.5%	14.6%	13.7%	12.6%	11.6%	10.9%
국립 국제 교육원 지원	예산	766	860	908	908	908	1,020
	비율	12.5%	13.1%	13.1%	11.6%	10.4%	9.5%
공공연구 성과 활성화	예산	-	376	352	905	949	896
	비율	-	5.8%	5.1%	11.6%	10.8%	8.4%
합계	예산	6,122	6,543	6,936	7,805	8,771	10,715
	비율	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료: 한국재정정보원, 「2020 주요재정통계」, 2020



2. 지방교육재정교부금

2020년 기준 교육비특별회계의 74.9%를 차지하는 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원을 지원하기 위해 중앙정부에서 교부하는 예산으로, 2020년 기준 내국세 총액의 20.79%이다. 보통교부금과 특별교부금으로 구분되는데 보통교부금은 시·도교육청에 교부되고 특별교부금은 국가시책수요 60%, 지역현안수요 30%, 재해대책수요 10% 등 특수 재정수요를 담당하고 있다. 지방교육재정교부금의 재정 변화 추이를 살펴보면 <표6>과 같다. 전체적으로 증가하는 추이를 보이지만 2014, 2015년엔 내국세의 감소에 따라 전년도보다 교부금이 감소하였다.

<표6>지방교육재정교부금 재정 변화 추이

(단위: 억원)

구분	2013년 결산	2014년 결산	2015년 결산	2016년 결산	2017년 결산	2018년 결산	2019년 본예산	2020년 본예산
예산	410,619	408,681	394,056	431,615	447,185	495,407	552,488	553,722

자료: 한국재정정보원, 「2020 주요재정통계」, 2020

- 7) 「지방교육재정교부금법」 제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.
- ② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.
1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2.079
 2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액
 - ③ 보통교부금 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 97을 합한 금액으로 하고, 특별교부금 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 100분의 3으로 한다.
 - ④ 국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다.



지방교육재정교부금법은 아래 <표7>과 같이 변화되었다. 2001년 교부금 인상을 제외하면, 상세 재정개편으로 인해 교부율은 상승하였으나 실질적 재정 비율이 상승한 것은 아니다.

<표7>지방교육재정교부금법 주요 변화

년도	내용
2001	<ul style="list-style-type: none"> • 내국세 교부율이 11.8%에서 13%로 인상 • 지방세분 교육세가 지방교육세로 개편
2005	<ul style="list-style-type: none"> • 교부율 19.4%로 조정(지방교육재정교부금 중 봉급교부금과 증액교부금이 내국세 교부금에 통합)
2008	<ul style="list-style-type: none"> • 교부율 20%로 조정(유아교육지원사업이 국고사업에서 교부금 사업으로 이양)
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 교부율 20.27%로 조정(지방소비세 신설)
2019	<ul style="list-style-type: none"> • 교부율 20.46%로 조정(지방소비세율 인상에 따른 교부금 결손 보전)
2020	<ul style="list-style-type: none"> • 교부율 20.79%로 조정(재정분권에 따른 다른 법 개정사항을 반영하여 지방교육재정을 보전)

자료: 교육개발원, “인구지형 변화에 따른 효율적 교육재정 운용 및 교육투자 방향”, 「교육개발」 제46권 3호, 2019

3. 학령인구 감소와 재정

지방교육재정의 유아 및 초중등교육 예산은 아래의 <표8>에서 알 수 있듯이 학생 수는 지속적으로 감소하였으나 예산, 교원 수, 학교 수는 증가하였다. 이는 학생 수가 교육재정 감액에 직접적인 영향을 주지 못했음을 의미한다.



<표8> 지방교육재정 세출예산 결산, 유아 및 초중등 학생 수, 교원 수,
학교 수 변동추이

(단위: 억, 천원, 명, 개교)

연도	예산	학생 1인당 교육비	학생 수	교원 수	학교 수
2010	410,065	5,242	7,822,882	455,907	19,850
2011	440,977	5,801	7,601,338	469,136	19,974
2012	483,177	6,543	7,384,788	476,065	20,137
2013	512,397	7,129	7,187,384	482,686	20,336
2014	527,246	7,547	6,986,116	488,363	20,540
2015	545,690	8,001	6,819,927	489,515	20,729
2016	574,242	8,654	6,635,784	491,152	20,835
2017	606,876	9,382	6,468,629	492,187	20,938
2018	646,588	10,247	6,309,723	496,263	20,967
8년 증감률	57.7%	8.8%	-19.3%	8.9%	5.6%
년 증감률	5.9%	95.5%	-2.7%	1.1%	0.7%

주: 학생 1인당 교육비 계산은 세입예산/학생 수

자료: 기획재정부 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>), 교육부, 2019년 교육
기본통계 주요내용, 2019

학생 수가 감소하였음에도 불구하고 교원 수와 학교 수가 증가한 이유는 교육부의 교사 1인당 학생 수 감축 노력 때문이다. 교사 1인당 학생 수는 국제적 지표로도 보고되고 있으며, 교육 질의 지표로도 활용되고 있다. 이에 교육부는 OECD 평균 교사 1인당 학생 수를 목표로 교원 수를 증가시켰으며 평균 교사 1인당 학생 수가 점진적으로 하락 추세에 있고 청년 일자리 차원의 안정적 신규채용 규모를 고려하여, 중·장기적으로 현재 OECD 평균 보다 개선된 수치를 유지할 계획이라고 밝혔다. 2018년 발표된 교육부의 ‘중



장기 교원 수급계획 발표'에 의하면 교사 1인당 학생 수 비율은 2022년 안에 OECD 평균치를 도달할 것으로 예상된다. 그리고 퇴직 예상 교원 수는 2025년 최고치를 달성하고 이후 점차 감소할 것으로 예상된다.

그동안 학생 수가 교육재정에 영향을 미치지 못한 것이 아니라, 여유가 생긴 교육재정을 교육환경 개선에 소요한 것인데, 교육부에 따르면 이러한 요인도 2025년 이후엔 점차 안정될 것으로 보인다. 교사 및 학교 수의 증가도 결국은 목표 수치에 도달하면 일정 수준의 재원에서 증액되지 않고 유지될 것이며 결론적으로 교육재정은 학생 수에 연계되어야 한다.

정부가 학령인구 감소를 이유로 누리과정운영 및 고등학교 무상교육 확대, 무상급식지원 같은 복지사업을 지방교육재정으로 충당하여 지자체 교육청의 부채를 증가시켰다는 주장도 있다. 이에 따른 시·도 교육청의 연도별 지방 재정수지⁸⁾ 및 채무 추이를 살펴보면 <표9>와 같다. 그러나 이를 자세히 살펴보면 재정수지가 악화되고 통합부채가 증가한 2014~2016년의 경우, 지방교육재정의 가장 큰 수입원인 지방교육재정교부금의 감소로 인한 요인이 큰 것으로 보이며 2017년 이후 개선되고 있다.

<표9>시·도 교육청의 연도별 지방 재정수지 및 채무 추이

(단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
재정수지	1,339	1,822	1,221	408	-366	-1,421	-40	2,549	3,884
통합부채	6,380	6,206	5,945	6,342	7,212	10,539	11,757	10,892	8,497

자료: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)

8) 정부가 거둬들이는 재정의 수입(세입)과 지출(세출)의 차이. 지출보다 수입이 많으면 재정흑자, 지출이 수입보다 많으면 재정적자이다.



지방채무와는 반대로 지방교육재정의 집행 잔액(불용액)도 지속적으로 증가하고 있으며 이는 교육재정이 필요한 투자처도 찾지 못한 증거로 보인다. 이는 아래의 <표10>으로 확인할 수 있다.

<표10>시·도 교육청의 연도별 집행 잔액(불용액) 추이

(단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
집행 잔액	23,916	23,792	19,934	15,824	12,795	16,910	17,552	19,474	18,441
비율	4.9%	4.6%	3.6%	2.8%	2.1%	2.7%	2.7%	2.7%	2.4%

주: 비율은 전체 지방교육재정 예산 대비 비율

자료: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)

제3절 고등교육재정 현황과 실태

1. 고등교육 재정지원의 당위성

고등교육의 정부재정지원과 공공성은 여러 논의가 있었다. 공공성의 사전적 의미는 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 모두에게 영향을 주는 것이다. 교육은 국가의 발전을 위한 인적자원 개발 차원에서 사회 모두에게 영향을 주는 중요한 요소로, 특히 고급인력의 양성은 국가 경제성장에 긍정적 영향을 주므로 사전적 의미를 포함하고 있다. 그리고 공적 주체인 정부에 의해서 관리되고 있으므로 공공성을 내포하고 있다고 볼 수 있다(임재홍, 2012).

교육산업에서 정부의 역할은 교육기본법⁹⁾에 명시되어있는 것과 같이 국



민의 학습권을 제공하고 교육의 기회 평등을 보장하며 공공재정을 투입해 교육대상자에게 교육을 제공하는 것이다.

교육부에 따르면 고등학교 졸업 후 진학률은 2000년대 이후 70%를 상회하고 있으며, 2019년의 진학률은 70.4%이다. 하지만 대학 진학을 위해 재수나 몇 년 더 공부하는 기간을 갖는 한국의 특수성과 높은 석·박사 진학률을 고려한다면 진학률은 더 높아질 것이다. 2019년 고등학교 졸업자 수가 568,736명인데 비해 전체 고등교육기관¹⁰⁾ 입학자 수는 609,595명인 것을 보면 졸업자보다 입학자가 더 많은 것을 알 수 있다. 이를 보면 한국에서의 고등교육은 이미 다수 인원 대상의 공공성을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 게다가 기존 수혜자 부담 원칙을 주장하였던 정부에서 반값등록금 정책을 통해 수혜자들의 부담을 낮춰주어 교육 불평등을 해소하려 노력한다는 점에서 공공성의 비중이 더 커지는 추세이다.

2. 법정 지원금

고등교육은 유아 및 초중등 교육과 같이 법정지원금이 정해져 있지 않다.¹¹⁾ 현재 고등교육재정의 주요 지원 부처는 교육부와 과학기술정통부이다.

9) 「대한민국헌법」 제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

10) 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학, 사이버대학, 기술대학, 각종학교, 전공대학, 원격대학형태의 평생교육시설, 사내대학형태의 평생교육시설, 기능대학 포함

11) 「고등교육법」 제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 자원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.



대학재정알리미에 의하면, 다양한 부서와 지자체의 지원이 있지만 본 논문은 주요 부처인 교육부와 과학기술정보통신부 위주로 살펴보고자 한다.

지방교육재정과 같이 지속적인 증가 추이를 보이지만 이중 가장 큰 부분을 차지하는 맞춤형 국가장학제도 기반 조성은 학생들의 등록금을 감면해주는 재원으로서, 실질적인 교육의 질에 기여하는 부분은 아니다. 고등교육 부문의 프로그램별 공공재정 예산 추이는 아래의 <표11>과 같다. 수혜대상이 학생인 맞춤형 국가장학제도 기반 조성의 국립대학 운영을 지원하는 국립대학 운영지원 예산은 2020년 기준 전체 고등교육 재정 예산의 70.7%를 차지하고 있다. 이를 제외한 전체 대학을 수혜대상으로 하는 고등교육 재정은 나머지 29.3%, 약 3조이다. 고등교육기관 재정지원에 직접적 도움을 주지 못하는 맞춤형 국가장학제도 기반 조성 사업을 제외한 고등교육 재정은 5년간 49,728억원에서 68,057억원으로 36.9% 상승했다. 유아 및 초·중등교육재정이 5년간 565,690억원에서 708,286억원으로 29.8% 상승한 것에 비해 상승률은 높지만, 양적 차이가 크다. 게다가 고등교육 재정 재원 상승의 대부분은 국립대학 운영지원 예산 상승이 가장 큰 요인이며, 한국 고등교육기관의 가장 큰 부분을 차지하는 사립대학의 재정에는 도움을 주지 못하였다.

-
- ② 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 예산과 결산을 공개하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
 - ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개최 전까지 국회에 제출하여야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.>
 - ④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <신설 2017. 11. 28.>
 - ⑤ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.>
 - ⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



<표11>고등교육 부문 프로그램별 예산 추이

(단위: 억원)

구분		2015년 결산	2016년 결산	2017년 결산	2018년 결산	2019년 본예산	2020년 본예산
맞춤형 국가장학제도 기반 조성	예산	41,205	40,374	41,308	42,138	42,260	42,082
	비율	45.3%	43.5%	43.7%	43.5%	41.2%	38.2%
국립대학 운영지원	예산	22,831	23,010	24,440	25,144	33,104	35,773
	비율	25.1%	24.8%	25.9%	25.9%	32.3%	32.5%
대학교육 역량강화	예산	16,041	18,874	18,254	18,772	14,412	18,915
	비율	17.6%	20.4%	19.3%	19.4%	14.0%	17.2%
학술연구 역량강화	예산	6,782	6,878	7,287	7,841	8,726	8,941
	비율	7.5%	7.4%	7.7%	8.1%	8.5%	8.1%
대학교육 역량강화 (기금, 융자)	예산	1,569	1,250	1,115	967	2,198	2,530
	비율	1.7%	1.3%	1.2%	1.0%	2.1%	2.3%
합계	예산	90,933	92,712	94,534	96,978	102,576	110,139
	비율	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료: 한국재정정보원, 「2020 주요재정통계」, 2020

3. 국립대와 사립대 비율

통계청에 따르면 한국의 고등교육기관은 2019년 기준 전체 고등교육기관 430개 중 국립이 50, 공립이 8, 사립이 372개로, 사립의 비율이 86.5%로 가장 큰 비율을 차지한다. 이러한 사립대학은 정부지원금으로 운영되지 않으므로 자체적인 재정확충이 필수적이다. 고등교육기관에 대한 정부지원금은 <표11>에서 살펴봤듯이 장학금지원 외에는 국립대학 운영지원과 교육 및 연구사업으로, 사립대학의 운영지원은 이루어지지 않고 있다. 고등교육기관 개황 현황은 <표12>를 통해 자세히 살펴볼 수 있다.



<표12>2019년 고등교육기관 개황 현황

(단위: 개)

구분		학교 수
전체	소계	430
	국립	50
	공립	8
	사립	372
대학원	소계	1,183
	국립	233
	공립	10
	사립	940

주: 대학원 수는 전체 학교수에 포함되지 않음. 단, 독립고등교육기관인 대학원대학(45개교)은 학교 수 총계에 포함

자료: 통계청(<http://kostat.go.kr>)

4. 반값등록금 정책

2012년 본격 시행된 정부의 반값등록금 정책과 그 논의가 시작된 2009년부터 주요대학들은 등록금인상에 제한을 받게 되었다. 현재 대학등록금 인상한도는 교육부의 발표에서 결정된다. 「고등교육법」 제11조 및 「대학등록금에 관한 규칙」 제2조의 2에 의거하여 등록금 인상률을 산정¹²⁾하여 매년 공고하고 있다. 2011년 개정되어 11월 1일 시행된 「고등교육법」 제11조 제7항에 의하면 각 학교는 직전 3개년도 평균 소비자 물가상승률의

¹²⁾ 통계청 발표 직전 3개 연도 평균 소비자물가상승률 a^1 , a^2 , a^3 을 기준으로 하여 아래의 식으로 산출

$$r = \sqrt[n]{(1 + \frac{a^1}{100}) \cdot (1 + \frac{a^2}{100}) \cdots (1 + \frac{a^n}{100})} \quad (\text{소수점 둘째자리에서 반올림})$$



1.5배를 초과하여서는 아니하며, 만일 등록금 상승률이 공고된 상한선을 초과할 경우 행정·재정적 제재 등 불이익을 받을 수 있다. 교육부에서 발표한 등록금 인상률은 아래의 <표13>과 같다.

<표13>대학(대학원) 등록금 인상률

(단위: %)

년도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
등록금 인상률	3.4	5.0	4.7	3.8	2.4	1.7	1.5	1.8	2.25

자료: 교육부(<https://www.moe.go.kr/main.do>)



제3장 외국의 교육재정 운영 비교

1. 학생 1인당 공교육비의 국제비교

OECD 가입 국가들을 상대로 학생 1인당 공교육비 비교 기준을 경제규모를 나타내는 1인당 GDP 순위와 인간개발 성취도를 알 수 있는 UNDP의 HDI 순위로 설정하여 아래 <표14>에 나타내었다.

한국은 아래의 OECD 가입 34개국 중 1인당 GDP 순위는 21위, HDI 순위는 19위이며 유아 및 초중등교육 1인당 교육비는 6위, 고등교육 1인당 교육비는 27위이다. 총 4가지 지표 순위 중 1인당 고등교육 교육비가 가장 낮음을 알 수 있다.

한국의 초중등교육 1인당 교육비 순위와 GDP, HDI 순위는 각 15위, 13위 차이가 난다. 한국처럼 10위 이상 차이 나는 국가는 한국포함 7개국, 20.6%가 있다. 초중등교육비 순위에 비해 GDP 순위와 HDI 순위가 낮은 국가는 룩셈부르크, 오스트리아, 포르투갈, 한국으로 총 4개국이고 교육비 순위에 비해 GDP 순위와 HDI 순위가 높은 국가는 스위스, 아일랜드, 호주로 3개국이다. 나머지 27개국, 79.4%의 국가들은 교육비 순위와 GDP, HDI 순위의 차이가 10위권 안으로 나타난다. 이 중 교육비 순위는 높으나 GDP, HDI 순위가 낮은 4국가 중 GDP 지표가 10위 이상 차이나는 국가는 한국이 유일하다. 나머지 룩셈부르크, 오스트리아, 포르투갈의 경우 10위권 이상 차이나는 것은 HDI 지수이다.

고등교육비의 경우 교육비 순위와 GDP, HDI 순위는 각 6위, 8위 차이로 고등교육비 순위가 낮다. 한국과 같이 고등교육 교육비가 GDP, HDI 순위와 6위 이상 낮은 국가는 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 한국, 호주



6국가로, 전체 34국가 중 17.6%이고 그 중 GDP 순위와 차이가 나는 국가는
독일을 제외한 5국가로, 14.7%이다.

<표14>2016년 기준 OECD 국가별 학생 1인당 공교육비 비교

(단위: PPP USD)

구분	1인당 GDP 순위	HDI 순위	초중등교육 1인당 교육비	순위	고등교육 1인당 교육비	순위
네덜란드	9	8	11121.45	10	19512.64	7
노르웨이	3	1	13758.41	3	21992.91	6
뉴질랜드	16	13	9487.148	17	14933.35	15
독일	12	4	11294.12	9	17428.75	12
라트비아	29	30	6625.41	29	7448.591	32
룩셈부르크	1	17	19769.85	1	48406.54	1
리투아니아	28	27	5766.815	31	7701.448	31
멕시코	34	34	3062.425	34	7347.339	33
미국	6	9	13019.49	4	30165.05	2
벨기에	14	13	12324.22	5	18168.79	10
스웨덴	7	7	11548.53	8	24341.02	3
스위스	2	2	6343.565	30	..	-
스페인	22	22	8594.345	21	12614.17	19
슬로바키아	27	28	6686.473	28	11412.92	21
슬로베니아	23	21	8549.8	22	11257.28	23
아이슬란드	5	6	11706.63	7	14550.76	16
아일랜드	4	4	9019.94	18	13237.18	17
에스토니아	26	25	6914.441	25	12908.75	18
영국	15	11	11061.38	11	23771.47	4
오스트리아	10	16	14679.14	2	18331.65	9
이스라엘	18	18	8364.962	23	11153.26	24
이탈리아	20	24	8735.617	20	11588.87	20
일본	17	15	10142.83	15	19190.52	8
체코	25	23	6980.273	24	10009.02	28
칠레	30	31	4943.514	32	8316.993	30
캐나다	13	9	10681.19	12	23700.47	5
터키	33	33	4505.483	33	10519.34	26
포르투갈	24	29	8944.941	19	11013.6	25



폴란드	32	26	6892.086	27	8977.349	29
프랑스	19	20	10186.49	14	16173.2	13
핀란드	11	12	10045.37	16	17540.5	11
한국	21	19	11761.74	6	10486.11	27
헝가리	31	32	6898.679	26	11287.67	22
호주	8	3	10505.87	13	16169.54	14

주 1)초중등 교육비에 pre primary 과정(유아, 만 3~5세 대상) 포함

2)고등교육은 전문대와 대학(학부, 석박사 과정)을 포함하여 1인당 평균 금액

3)고등교육 교육비는 R&D 투자 금액 포함

자료: 통계청(<http://kostat.go.kr>), UNDP(<http://hdr.undp.org/en/data>), OECD(<http://stats.oecd.org/>)

2. 교육비 산출 및 시사점

교육비의 적정 규모 추정은 여러 교육환경과 학생들의 교육성취도 등 다양한 지표를 기준으로 산출되어야 할 것이다. 하지만 본 연구에서는 적절한 교육결과를 얻기 위한 적정 투자 규모라는 관점에서 주요 선진국인 OECD 가입국 34개국을 대상으로 1인당 공교육비를 비교하였고, 목표 대상을 국가의 경제 규모를 나타내는 1인당 GDP 순위와 인간개발의 지표를 나타내는 HDI 순위와 비교하여 순위가 한국보다 한 단계 위인 국가들로 선정하였다. 각 국가들은 한국과 경제 규모나 인간개발지수가 비슷하기 때문에 교육여건도 비슷하거나 높아야 현 교육수준이 이루어진다는 가정을 기반으로 각 국가들의 1인당 공교육비를 한국의 학령인구에 비례한 공교육비를 산출하고 현재의 재정과 비교하여 이로 인한 시사점을 도출하였다.

<표14>를 기준으로 한국의 1인당 GDP 순위와 HDI 순위가 비슷한 타 국가들 기준 교육비를 산출하고, 그에 따른 2016년 기준 정부와 민간재정 비율 정부재정을 산출해보면 <표15>와 같다. 한국의 1인당 GDP 순위는 34개국 중 21위로 20위인 이탈리아를 목표 기준으로 산출하였고, HDI 순위는



19위이므로 18위인 이스라엘을 기준으로 교육비를 추정하였다. 그리고 2016년 기준 공공과 민간의 비율을 적용해 교육재정을 계산하였다.

<표15>2016년 기준 1인당 GDP와 HDI 순위 대비 교육비와 교육재정

(단위: 천원, 억원)

구분		1인당 GDP 순위 기준 (20/34)		HDI 순위 기준 (18/34)	
		유아 및 초중등	고등	유아 및 초중등	고등
연간 1인당 교육비(천원)		7,504	9,955	7,185	9,581
연간 학령인구 대비 교육비 (억 원)		497,938	252,331	476,810	242,846
정부 재정 비율 기준 교육비(억 원)	공공	428,227	95,886	410,057	92,281
	민간	69,771	156,445	66,753	150,565
공공부문 한국 교육재정(억 원)		574,242	92,712	574,242	92,712
차액(억 원)		+146,015	-3,714	+164,185	+431

주 1)PPP환율은 OECD의 2016년 기준 858.9928원/\$

2)교육부 기준 2016년 기준 유아 및 초중등교육 학생 수는 6,635,784명, 고등교육 재학생(학부, 대학원 포함) 수는 2,534,777명

3)2016년 기준 공공, 민간 비율은 초중등교육 86%, 14%, 고등교육 38%, 62%

4)위 OECD 지표는 초중등 교육비에 유아과정(만 3~5세 대상)을 포함하였기 때문에 초중등교육비에 유아 및 초중등교육 학생 수 계산하여 금액 산정

위 지표를 기준으로 한국의 교육재정과 비교하면, 2016년 한국의 유아 및 초중등교육재정은 574,242억 원으로, 적정 공공비율을 넘어서 연 교육비를 초과하는 예산을 투자하고 있다. 경제 규모가 비슷한 이탈리아와 비교하면, 공공비율은 146,015억 원이 많고 전체 교육비로 산출된 497,938억 원보다도 76,3



04억원을 초과 지출하고 있다. HDI 지수 기준인 이스라엘과 비교하면 그 차이는 더욱 크다. 공공재정 기준으로 164,185억원이, 전체 교육비를 기준으로 비교하여도 97,432억원이 과다 집행되고 있다. 그에 반해 고등교육의 경우 정부 지원 예산은 92,712억원으로, 1인당 GDP 기준 이탈리아와 비교하면 전체 교육비 대비 38% 기준보다 3,174억원 적고 HDI 순위 기준 이스라엘과 비교하면 431억원 많다.

이를 토대로 유아 및 초중등교육에 비교해 고등교육 재정투자가 미흡하다는 것을 알 수 있다.



제4장 교육재정 운용상 문제점 및 개선방안

제1절 문제점

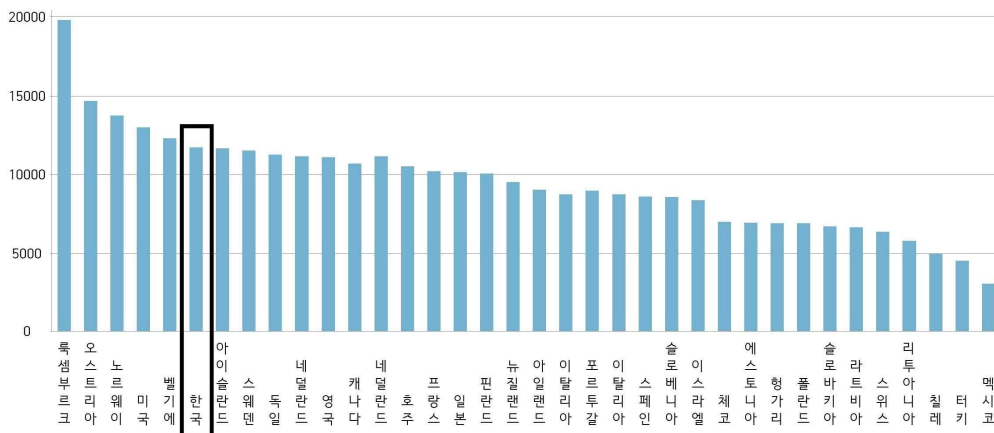
1. 지방교육재정 지출기준의 학령인구 비중과 괴리

지방교육재정의 가장 많은 부분을 차지하는 지방교육재정교부금이 학령인구와 무관하게 내국세의 일정 비율로 지정되어 초중등학생 1인당 공교육비는 타 국가들과 비교해 보아도 많은 편이다.

<그림4>를 통해 OECD 34개국의 초중등교육 학생 1인당 공교육비를 PPP 환산 기준으로 살펴보면, 한국은 아래의 34국가들 중 6위로 상위권에 속한다.

<그림4>2016년 국가들의 초중등교육 학생 1인당 공교육비

(단위: PPP USD)



자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 2019



<표16>을 살펴보면, 한국은 OECD 주요국과 비교해도 GDP 대비 초중등 교육 투자가 많은 편이다. 2016년 기준 이미 3.6%이며 영국 다음 2번째로, 유럽과 미국, 일본 등 주요국보다 높다. 그리고 2020년 현재 2016년보다 재정이 크게 증액되었음은 이미 앞에서 살펴보았다.

<표16>2016년 OECD 주요국의 초중등교육 투자 현황

(단위: PPP USD)

구분		한국	미국	영국	일본	EU23
GDP 대비 교육 기관에 대한 투자	공공	3.1%	3.2%	3.7%	2.4%	3.0%
	민간	0.5%	0.3%	0.7%	0.2%	0.3%
학생 1인당 교육비		23,399	26,029	22,151	20,197	18,753

주: EU23은 OECD에 가입된 EU 23개국으로, 영국 포함

자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 2019

한국조세재정연구원에서 발표한 현행대로 지속되는 지방교육재정 전망을 살펴보면 <표17>과 같다.

<표17>지방교육재정 기준 세입·세출 전망

(단위: 10억원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
세입	80,755	80,341	82,908	86,680	90,353	94,339
기존항목 세출	67,178	68,180	70,083	71,531	72,770	75,043
무상교육 신규	294	1,018	1,456	1,406	1,447	1,499
유치원 국공립화	162	327	162	162	-	-
총세출	67,634	69,525	71,701	73,099	74,217	76,542
집행 잔액	13,577	12,161	12,825	15,149	17,583	19,296
세입대비 잔액 비중	16.81%	15.14%	15.47%	17.48%	19.46%	20.45%

자료: 연합뉴스, “학생 줄자 점점 남는 지방교육재정... 2024년엔 세입 20% 잉여로”, 2020.1.12.



2020년의 경우, 세입과 세출 격차가 12,161조로, 세입의 15.14%이지만 그 비율은 지속적으로 커져 2024년 19,296조원으로, 20.45%까지 벌어질 예정이다. 세입을 낙관적으로 예측하고 세출을 최소치로 전망한 최악의 시나리오의 경우, 2024년 지방교육재정 세입 세출 격차는 25.851조원까지 커지며 이는 세입의 27.1%에 해당한다. 반대로 세입을 보수적으로 예측하고 세출을 최대치로 전망한 경우, 격차는 11.994조원으로 세입의 13%가 될 것으로 예측하였다.

이와 같이 현행대로의 재정산정이 지속된다면, 경제성장에 따라 세입은 지속적으로 증가하지만 학령인구의 감소로 인해 세출 증가세가 둔화하여 집행 잔액은 계속 커질 것이다.

고등학교 무상교육, 저소득층 학비 지원, 국공립 유치원 확대 등 다양한 재정소요방안이 추가되고 있으나 이 역시 그 규모가 크지 않아 집행 잔액 감소에 큰 영향을 주지 않는다.

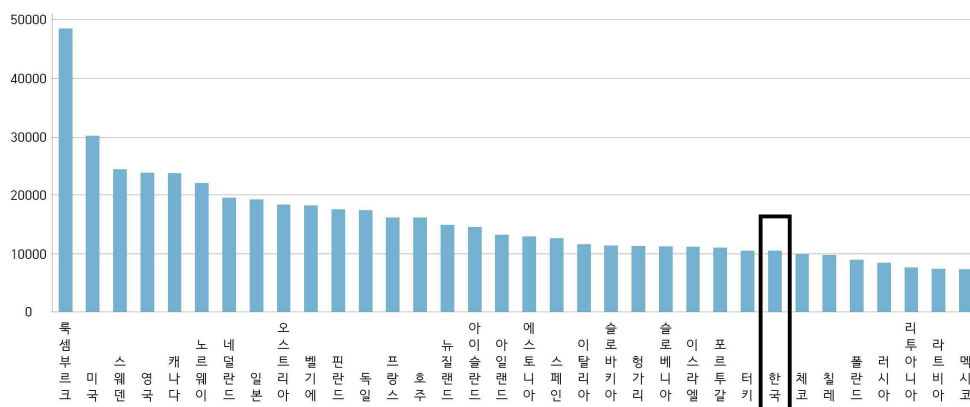
2. 고등교육 재정에 대한 중앙정부의 재정지원 미약

<그림5>를 통해 OECD 34개국의 고등교육 학생 1인당 공교육비를 살펴보면, 한국은 아래의 국가들 중에서도 고등교육 학생 1인당 교육비 규모 27위로, 하위권에 속한다. <표14>에서 이미 비교해 보았듯이 한국의 1인당 GDP를 고려했을 때 그 차이는 6순위로, 아일랜드 13위 아이슬란드 11위 다음으로 크다. 이는 한국의 경제 규모에 비해 고등교육에 대한 투자가 미흡함을 나타내고 있다.



<그림5>2016년 국가들의 고등교육 학생 1인당 공교육비

(단위: PPP USD)



주: 고등교육은 R&D포함 교육비

자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 면267, 2019

아래의 <표18>을 통해 주요 선진국인 OECD 주요국과 한국 고등교육의 1인당 공교육비를 살펴보면 미국 외 주요국보다 GDP 대비 교육기관에 투자가 큰 것으로 보이지만, 이는 한국의 고등교육기관 학생 수가 다른 나라보다 많기 때문이다. 학생 1인당 교육비를 살펴보면 세계적으로 낮은 교육비를 확인할 수 있다. 주요국인 미국, 영국, 일본, EU23보다 적고 OECD 34국가 중 27위이다. 초중등 교육비가 6위인 것에 비해 차이가 많음을 알 수 있다.

<표18>2016년 OECD 주요국의 고등교육 투자 현황(R&D 포함)

(단위: PPP USD)

구분		한국	미국	영국	일본	EU23
GDP 대비 교육 기관에 대한 투자	공공	0.7%	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%
	민간	1.1%	1.6%	1.2%	1.0%	0.3%
학생 1인당 교육비		10,486	30,165	23,771	19,191	15,863

주: EU23은 OECD에 가입된 EU 23개국으로, 영국 포함

자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 2019



등록금 인상률은 반값등록금 정책 시행 이후 거의 동결로 유지되고 있고 정부의 고등교육 재정도 교육기관에 직접적 도움을 줄 수 있도록 확장되지 않아, 등록금의존도가 높은 사립대학들의 재정은 악화되었고 고등교육기관의 교육 질과 경쟁력 역시 줄어들게 되었다. 이는 아래의 <표19>IMD(스위스 국제경영개발대학원)의 World Competitiveness Yearbook¹³⁾을 통해서 확인이 가능하다. IMD의 경쟁력 순위 변화를 살펴보면 국가 경쟁력과 교육경쟁력에 비교해서 대학교육 경쟁력 하락이 눈에 띈다.

<표19>IMD 한국의 주요 경쟁력 순위 변화

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국가 경쟁력	23	22	22	22	26	25	29	29	27	28
교육 경쟁력	35	29	31	25	31	32	33	37	25	30
대학교육 경쟁력	46	39	42	41	53	38	55	53	49	55
비교 국가 수	58	59	59	60	60	61	61	63	63	63

자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

<표20>WEF(World Economic Forum)의 The Global Competitiveness Report¹⁴⁾를 통해서도 고등교육 경쟁력 하락을 확인할 수 있다. WEF 순위

¹³⁾ IMD는 지난 1989년부터 해마다 세계 각국의 국가경쟁력을 종합 평가해 순위를 발표하고 있다. 국가경쟁력은 '경제성과', '정부효율성', '기업효율성', '인프라 구축' 등 4개 부문 333개의 측정지표를 대상으로 정량적인 수치화된 지표와 설문을 기반으로 산출한 내역이며 교육경쟁력은 6개의 경성자료와 설문을 기반으로 산출하였다. 대학교육경쟁력의 경우 기업 임원들 대상의 설문조사를 기반으로 산출된 순위로, 경쟁사회의 요구에 부합하는지를 설문하였다. IMD에서 발표한 국가경쟁력지수는 각국의 경쟁력을 비교·평가할 수 있는 가장 권위 있는 자료로 평가받고 있다. 이 자료는 각국의 정책 자료 및 전 세계 투자자들의 기초 자료로 활용되고 있다.

¹⁴⁾ 세계경제포럼(WEF)이 96년부터 매년 발표하는 국가경쟁력에 관한 보고서이다. 세계경제포럼(WEF)은 하버드경영대학원의 도움으로 세계 각국의 경쟁력을 조사해 순위를 발표하는데 국제통화기금(IMF) 국제결제은행(BIS) 등 국제기구의 통계와 업계지도자들에 대한 여론조사 등을 토대로 한다. WEF 국가경쟁력 지수는 112개의 정량적 수치와 설문을 대상으로 선정하였으며, 고등교육의 경우 설문을 기반으로 산출된 수치이다.



역시 고등교육의 시스템과 운영 순위가 국가 경쟁력보다 도드라지게 하락하고 있다.

<표20>WEF 한국의 주요 경쟁력 순위 변화

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
국가 경쟁력	22	24	19	25	26	26	26	26
고등교육 시스템	57	55	44	64	73	66	75	81
고등교육 기관 운영	47	50	42	56	73	59	63	69
비교 국가 수	139	142	144	148	144	144	138	137

주: 2018년도부터는 지표의 변동으로 측정 불가

자료: WEF, 「The Global Competitiveness Report」, 2010~2018

3. 고등교육기관 자체적인 재정확충 미약

학교는 설립 주체에 의해 국립, 공립, 사립으로 구분할 수 있는데 한국은 이 세가지 종류 중에서 사립대학 비율이 과반수 이상을 차지하고 있다. 이러한 사립대학의 주요 재정수입원은 등록금으로, 등록금의존도는 54%이다. 사립대학 등록금의존율은 아래의 <표21>을 통해 확인 가능하다. 등록금의존도는 고등교육기관이 등록금을 납부하는 학생들의 수에 직접적으로 재정적 영향을 받는 것을 의미하며, 이 의존도가 높을수록 학령인구 감소에 재정적 영향을 크게 받는다. 이와 같이 국가재정지원을 받는 국립대와 달리 사립대학들은 학령인구 감소로 인한 학교 재정 불안의 위험성을 내재하고 있다.



<표21>2019년 사립대학 등록금의존율

(단위: 백만원)

구분	등록금수입	자금수입총액	등록금의존율
전체	10,065,826	18,627,912	54%
대학	9,923,988	18,367,447	54%
산업대학	81,465	125,409	65%
대학원대학	60,373	135,056	44.7%

주: 등록금의존율 = 등록금수입/자금수입총액

자료: 통계청(<http://kostat.go.kr>)

고등교육기관의 등록금수입의존도를 완화하기 위한 자체적 재정확충 가능 방법은 국가재정지원 외에도 발전기금, 수익사업 등이 있다. 하지만 아직 한국의 기부문화가 발전하지 못해 각 대학들의 발전기금 재정 상황은 취약하며 대학별 격차 역시 큰 상황이다. 따라서 각 대학에서 재정자립도를 높이기 위해서는 수익사업을 활성화해야 할 것이다. 수익사업의 형태는 수익용 기본재산에서 창출한 수익과 수익사업 기업에 의한 수익이 있다.

아래 <표22>는 2019년 국내 사립대학의 총 재정 규모를 보여준다. 크게 법인회계와 학교회계, 산학협력단회계로 나누며 법인회계는 또다시 법인일반회계와 법인수익사업회계로 나뉜다. 학교회계는 교비회계와 부속병원회계로 나눌 수 있다. 이 중 순수 교육기관으로서 학교의 재정은 교비회계에 해당되며 교비회계 안에 등록금수입 및 국가재정지원이 포함된다. 학교에서 등록금과 국가재정지원 외에도 산학협력단을 통한 연구 및 기술이전, 기업 및 다양한 수강생들을 대상으로 교육과정을 운영하거나 부속병원이나 학교기업 등을 운영하여 수익을 창출해낼 수 있다. 그리고 이러한 수익사업으로 학교운영경비를 부담할 수 있다.



<표22>2019년 사립대학 총 재정 규모

(단위: 백만원)

구분		총 재정 규모
법인회계	법인일반회계	2,138,246
	법인수익사업회계	2,999,628
학교회계	교비회계	18,627,912
	부속병원회계	17,158,557
산학협력단회계		6,608,152
총합		47,532,494

주: 학교기업회계는 결산시점 교비회계 및 산단회계에 합산, 당해 재정규모 29,090 백만원

자료: 통계청(<http://kostat.go.kr>)

「사립학교법」 제5조(자산)에 의하면 학교법인은 사립학교에 필요한 시설 및 설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다. 대학은 일정 금액 이상을 확보해야 하는데 국립의 경우, 정부가 대학 교비회계 운영수익 총액의 2.8% 이상을 지원하는 경우 해당 사항이 없다. 반면 사립의 경우 기술대학은 연간학교운영경비총액의 3.5% 이상을 확보해야 하며, 대학은 300억, 전문대학은 200억, 대학원대학은 100억 이상, 사이버대학은 연간 학교회계운영수익 총액의 50% 이상을 확보해야 하고 수익용 기본재산은 35억, 전문학사 사이버대학은 25억 이상을 확보해야 한다. 게다가 각 기관의 수익용 기본재산에 한국은행이 발표하는 전년도 예금은행 가중평균금리 중 저축성 수신 금리를 곱하여 산출한 금액 이상의 연간 수익이 발생하여야 한다. 그리고 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 80% 이상을 대학운영 경비로 집행하여야 한다. 각 대학의 수익용 기본재산수입의 종류로는 주식배당금 수입, 채권이자수입, 신탁예금수입, 기타재산수입, 임대료수입이 있다.

하지만 현재 실정을 살펴보면 국내 사립대학들의 수익용 기본재산 확보율



은 <표23>과 같이 대학원대학을 제외하면 기준액을 채우지 못하고 있다.

<표23>2019년 사립대학 학종별 수익용 기본재산 확보율 현황

(단위: 백만원)

구분	보유액	기준액	확보율
전체	9,387,426	13,261,464	70.8%
대학	9,032,634	13,029,841	69.3%
산업대학	53,768	108,661	49.5%
대학원대학	301,024	122,962	244.8%

자료: 통계청(<http://kostat.go.kr>)

수익용 기본재산 확보율이 낮으니 그로 인한 학교운영경비 부담금액 역시 떨어질 수밖에 없다. 아래에 국내 사립대학과 전문대학의 수익용 기본재산 학교운영경비 부담률을 <표24>으로 나타내었다.

<표24>사립대학 수익용 기본재산 학교운영경비 부담률 추이

(단위: 억원)

구분	총수입	총비용	수익금	부담액	부담률
2017년	3,229	57	3,172	2,474	78.0%
2018년	3,479	91	3,388	2,390	70.5%
2019년	3,275	118	3,157	2,538	80.4%

주 1)부담률=부담액/수익금

2)제주소재 대학 및 각종학교 제외

자료: 대학재정알리미(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/>)

한국사학진흥재단에 따르면 법인수익사업의 지출은 인건비, 세금, 연구비, 경상비 등이 있다. 결산기준 자금계산서를 통해 법인수익사업의 자금수입과



지출, 세금을 살펴보면 아래 <표25>와 같다.

<표25> 사립대학 법인수익사업수익 세금과공과 지출 추이

(단위: 천원)

구분	자금수입총계	자금지출총계	세금과공과	비율
2016년	3,539,146,950	3,539,146,950	103,294,436	2.9%
2017년	2,942,184,954	2,942,184,954	46,595,484	1.6%
2018년	3,315,455,001	3,315,455,001	45,646,561	1.4%

주: 비율=세금과공과/자금지출총계

자료: 대학재정알리미(<https://uniarlimi.kasfo.or.kr/>)

학교법인 수익사업은 부동산임대사업이 가장 큰데 학교법인이 소유한 부동산 중 고유목적사업인 교육 사업에 직접 사용하는 교육용 기본재산인 건물과 토지는 취득세, 등록세, 재산세, 법인세 등 각종 세금이 비과세된다. 그러나 수익사업의 대상이 되는 학교법인 소유 건물과 토지, 그로부터의 수익은 취득세, 등록세, 재산세, 법인세 등 각종 세금이 부과된다. 이와 관련하여 지방세 관련 쟁점으로, 법인세는 수익사업의 경우 과세되지만 「법인세법」 29조15)에 의해 수익사업 이익이 학교법인 고유목적사업 준비금으로 처리되면 손금으로 산입할 수 있다. 하지만 「지방세법」의 경우 그러한 규정이 없어서 과세되고 있다. 예를 들어 학교법인이 교육 사업에 사용하기 위하여

15) 「법인세법」 제29조(비영리내국법인의 고유목적사업준비금의 손금산입) ① 비영리내국법인(법인으로 보는 단체의 경우에는 대통령령으로 정하는 단체만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)이 각 사업연도의 결산을 확정할 때 그 법인의 고유목적사업이나 지정기부금(이하 이 조에서 "고유목적사업등"이라 한다)에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손비로 계상한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 금액의 합계액(제2호에 따른 수익사업에서 결손금이 발생한 경우에는 제1호 각 목의 금액의 합계액에서 그 결손금 상당액을 차감한 금액을 말한다)의 범위에서 그 계상한 고유목적사업준비금을 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 손금에 산입한다.



부동산을 취득하는 경우 취득세, 등록세를 내지 않지만, 수익사업을 위하여 취득하는 경우 과세대상이 된다.

그러나 대법원 결정¹⁶⁾ 에서도 수익사업을 단순히 「법인세법」 제3조 제3항의 사업을 영위한다는 사실만으로 수익사업으로 판단한 것이 아니라 수익금을 고유목적사업에 사용한 경우, 고유목적사업에 사용한 것으로 보고 비과세로 판시하고 있다. 즉, 각 고등교육기관이 부동산 등 수익사업을 학교운영을 위한 사업에 사용하는 것인지 아니면 수익사업에 사용하는 것인지 여부는 당해 비영리사업자의 사업목적과 취득목적에 고려하여 그 실제의 사용관계를 기준으로 객관적으로 판단하여야 한다. 그러므로 학교법인이 학생 및 교직원의 후생복지시설로 취득한 부동산을 제3자에게 위탁 또는 임대하여 계약보증금, 복지장학금 및 임대료 등의 명목으로 금전을 받았다 하더라도 그 목적이 학교의 비영리사업을 위한 것이라면, 부동산을 수익사업에 사용한 것으로 볼 수 없다. 학교법인의 고유목적사업 사용에 적법한 사용여부는 학교법인 정관과 「사립학교법」 및 「사학기관재무회계특례규칙」 등의 규정에 따라 판단할 수 있다.

4. 평생교육 참여율 미약 및 구분별 참여율 격차

평생교육 참여율은 아래의 <표26>과 같다. 성별, 지역별 부분은 구분별 참여율이 비슷하게 나타나지만, 연령과 학력, 경제활동상태, 월가구 소득, 고용형태별 참여율은 각 구분에 따라 차이가 있는 것으로 보인다.

16) 대법원 2006.12.08. 선고 2005두10590 판결 등 다수



<표26>평생 직업교육 참여율

(단위: %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체	소계	30.5	32.4	35.6	30.2	36.8	40.6	35.7	34.4	41.2	41.7
성별	남자	28.7	30.7	31.8	29.1	37.5	41.3	34.4	32.4	39.5	40.8
	여자	32.3	34.0	39.4	31.3	36.1	39.8	37.1	36.4	42.9	42.6
연령별	25~34세	37.3	42.7	39.3	35.9	43.5	48.0	46.6	41.8	52.0	50.6
	35~44세	33.1	35.7	35.8	31.9	38.9	42.2	39.1	39.2	44.1	45.7
	45~54세	25.2	26.5	34.7	26.3	33.1	37.3	31.6	34.0	41.8	41.7
	55~64세	21.2	21.0	31.5	25.4	29.2	32.1	26.5	28.9	34.8	37.1
	65~79세	-	-	-	-	-	-	-	26.9	32.7	32.5
학력별	~중졸	19.3	16.9	22.0	19.7	22.3	24.3	20.0	23.0	27.9	29.1
	고졸	25.2	25.2	33.6	26.2	29.6	33.8	29.1	29.0	35.0	35.7
	대졸~	38.4	44.9	40.9	37.2	48.4	50.4	45.3	44.2	52.3	51.4
경제활동상태별	취업	29.5	31.5	33.0	29.8	39.5	42.9	34.9	34.3	42.4	42.5
	실업	24.3	27.8	-	30.9	30.6	32.6	50.4	44.5	43.8	48.3
	비경제활동	33.8	34.9	-	31.2	30.9	36.0	36.9	33.2	37.2	37.7
	실업 및 비경제활동	-	-	42.1	-	-	-	-	-	-	-
월가 구소 득별 (만원)	~150	25.8	23.6	30.1	24.1	21.1	29.1	21.1	20.9	32.2	30.5
	150~300	26.3	25.6	30.8	25.4	29.3	31.2	31.3	27.2	33.6	35.1
	300~500	30.5	36.7	35.8	30.7	37.8	41.5	34.8	33.6	39.2	40.0
	500~	41.1	39.5	44.1	38.5	50.1	52.1	42.7	42.3	46.8	46.6
	무응답	33.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용 형태 별	상용근로자	-	-	-	-	-	51.6	40.7	40.9	50.9	49.5
	임시 및 일용근로자	-	-	-	-	-	34.3	24.2	23.4	32.1	31.8
	비임금 근로자	-	-	-	-	-	30.1	27.1	28.1	34.2	34.9
지역 별	서울 및 광역시	28.1	35.0	37.3	30.7	34.9	41.9	32.7	35.2	41.9	42.7
	중소도시	33.6	31.8	37.3	29.6	38.9	41.1	38.6	35.3	40.9	41.9
	농어촌	30.8	25.7	26.6	30.6	37.3	35.2	37.5	29.8	40.0	37.9

주: 2008~2016년 응답자는 만 25~64세, 2017년 이후 응답자는 만 25~79세 평생학습
개인 실태조사 응답자 중 평생학습 참여자에 대한 현황

자료: 통계청(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)



OECD에서 발표한 평생교육 참여율을 조사대상 36개국 순위별로 나타내면 아래의 <표27>과 같다. 한국의 평생직업교육 참여율은 36개 국가 중 17위로 중간 순위에 위치한다. 국내통계와 마찬가지로 학력이 올라갈수록, 연령이 어려질수록 참여율이 높아지는 참여율 불평등이 발생하고 있다. 이는 2020년 본예산 기준 평생교육재정의 산학연 협력 활성화 프로그램 재정이 가장 많은 부분인 0.5조원으로 47.3%를 차지하고 있는데, 산학연은 주로 대학과 대학원인 고등교육기관에서 이루어지고 있기 때문일 것이다. 그 외 평생직업교육의 주요 프로그램들을 살펴보면 평생직업교육을 제외한 국제교육 협력 증진, 국립국제교육원 지원, 공공 연구성과 활성화까지 모두 고등교육기관에서 주로 행해질 만한 사업들이 주를 이룬다. 물론 이는 차이만 다를 뿐 전 세계 공통적으로 나타나는 현상이다. 하지만 교육의 형평성과 공공성을 고려한다면 해결해야할 문제이다.

<표27>OECD 기준 평생직업교육 참여율

(단위: %)

순 위	구분	전 체	성별		학력별			연령별			
			남성	여성	~중졸	고졸	대졸~	25~ 34세	35~ 44세	45~ 54세	55~ 64세
1	스위스	69	70	68	35	64	86	80	71	68	57
2	뉴질랜드	68	68	67	48	64	78	73	71	66	59
3	네덜란드	64	65	64	38	63	81	74	69	63	51
4	스웨덴	64	60	68	45	59	80	70	66	63	55
5	노르웨이	60	60	60	43	58	74	69	65	57	47
6	오스트리아	60	61	59	31	57	78	69	68	61	41
7	미국	59	59	59	28	50	79	68	62	56	51
8	캐나다	58	59	58	26	50	70	70	64	57	41
9	헝가리	56	59	53	42	54	67	63	61	60	38
10	핀란드	54	48	60	36	50	66	68	60	54	34
11	아일랜드	54	54	54	28	46	70	64	58	50	40
12	이스라엘	53	53	53	22	43	68	64	53	48	41



13	영국	52	50	54	28	47	68	60	57	51	39
14	독일	52	52	52	27	49	69	57	55	53	44
15	프랑스	51	49	54	25	47	72	61	59	50	35
16	덴마크	50	48	53	32	44	67	61	56	49	37
17	한국	50	54	46	21	43	71	63	56	45	32
18	룩셈부르크	48	48	48	21	41	70	59	54	46	30
19	라트비아	48	43	52	27	39	66	57	53	47	34
20	칠레	47	53	42	25	46	74	64	49	40	30
21	체코	46	50	43	16	43	67	52	51	49	29
22	포르투갈	46	48	45	32	57	71	60	54	43	29
23	슬로바키아	46	47	45		43	62	54	51	48	30
24	슬로베니아	46	44	48	15	41	71	56	54	48	27
25	벨기에	45	44	46	20	40	65	59	51	43	29
26	에스토니아	44	37	51	24	35	61	53	50	41	30
27	스페인	43	44	43	24	43	64	56	47	42	29
28	일본	42	48	35	22	32	56	49	44	46	31
29	이탈리아	42	44	39	21	47	72	50	43	42	33
30	코스타리카	40	38	42	28	55	59	49	39	37	31
31	호주	37	36	39	17	33	49	45	40	36	26
32	리투아니아	28	24	32		16	46	36	30	27	19
33	폴란드	26	25	26	5	17	48	34	30	23	13
34	터키	21	25	17	11	29	49	31	25	14	7
35	러시아	20	16	23	6	11	24	30	23	15	8
36	그리스	17	16	18	3	16	31	29	21	13	6

주: 캐나다, 일본, 한국, 미국은 2012년 기준, 칠레, 이스라엘, 뉴질랜드는 2015년 기준이며, 나머지 국가들은 2016년 기준

자료: OECD, 「EDUCATION AT A GLANCE 2019」, 2019

그리고 평생교육을 WEF(World Economic Forum)의 The Global Competitiveness Reprt의 평생교육 질 지표를 통해 국제 순위 변동을 살펴보면 <표 28>과 같다. 2018년 대비 순위가 상승하였지만, 국가 경쟁력 순위 대비 낮은 순위이다.



<표28>WEF 한국의 주요 경쟁력 순위 변화

구분	2018년	2019년
국가 경쟁력	15	13
직업훈련의 질	32	23
비교 국가 수	140	141

주: 직업훈련의 질은 설문 시행으로 산출된 지표이다.

자료: WEF, 「The Global Competitiveness Report」, 2018~2019

제2절 개선방안

1. 지방교육재정 지출기준의 학령인구와의 연동성 강화

지방교육재정은 그동안 학령인구와의 연계성 없이, 교육재정의 가장 큰 비율을 차지하는 교육재정교부금이 「지방교육재정교부금법」에 의해 내국세의 일정 비율로 산정되어 지속적으로 증가해왔다. 그동안은 교육의 질을 높이는데 주력하였으나 이는 한계치에 다다랐으며 지속적으로 지방교육재정 집행 잔액이 증가할 것으로 예상된다. 한정되어있는 재정을 효율적으로 운영하기 위해서 적정 배분이 필요하며 이에 따라 앞으로의 「교육재정교부금법」개정에 대하여 논의할 필요가 있다.

「지방교육재정교부금법 시행규칙」 제7조 제1항에 의하면 교육재정교부금을 각 시·도교육청에 배분하기 위한 기준재정수요액 측정항목과 산정공식이 있다. 총 46개의 측정단위 중 학생 수와 연관된 단위는 10개이다. 전체 지방교육재정도 이 지표를 활용해, 내국세 비율이 아닌 「고등교육법」과 같이 교육부장관이 지방자치단체장의 의견을 수렴하여 산정기준에 의해 정기적으로 재정계획을 수립하고 그 재정만큼 예산을 확정한다면 필요재정 수요와



연동성 있는 재정계획이 가능할 것이다. 그로 인해 지방교육재정의 집행 잔액을 줄이고 재정이 부족한 타 예산을 증액시켜 효율적인 재정계획과 집행이 가능하다.

이를 위해 「지방교육재정교부금법」을 아래 <표29>와 같이 수정할 수 있다.

<표29> 「지방교육재정교부금법」 개정 방안

현행 법령	개정 방안
제3조(교부금의 종류와 재원) ② 교부금 재원은 다음 각호의 금액을 합산한 금액으로 한다. 1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(税目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079 2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액	<ul style="list-style-type: none"> 교부금 재원 산정기준 변경 <p>교육부장관은 전체 국가재정 중 지방교육재정 지원을 위해 기준재정수요액의 측정항목별 측정단위를 기준으로 산정하여 5개년 재정계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 지방교육재정을 계획한다.</p>

이와 같이 수정할 경우, 추후 <표17>의 집행 잔액을 절감할 수 있을 것이다. 하지만 현재 시·도 교육청의 부채로 인해 개정 시기는 부채탕감 이후로 적용할 여지가 있으며 기존 집행 잔액을 부채탕감을 위해 집행하는데 노력할 필요가 있다.



2. 고등교육기관 재정확보를 위한 제도적 보완

고등교육기관들 중 특히 정부의 재정지원이 열약한 사립의 경우 등록금의 준도가 높아 향후 학령인구 감소에 대응할 능력이 부족하다. 이를 해소하기 위해 정부와 함께 교육기관 자체적으로 재정확보 노력을 감행할 필요가 있다. 고등교육기관 자체적인 수입사업 강화와 함께 정부차원에서도 교육기관들에 면세 혜택을 강화하는 방법을 강구할 수 있다. 이를 위해 국세와 마찬가지로 지방세도 면세받을 수 있도록 통일된 세법개정이 필요하며 「지방세 특례제한법」 제2조 제1항 2호에 대한 내역을 아래 <표30>과 같이 수정하는 법 개정을 할 수 있다. 이를 통해 교육기관들은 학교운영경비를 확대할 수 있다.

<표30> 「지방세특례제한법」 개정 방안

현행 법령	개정 방안
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. "수익사업"이란 「법인세법」 제3조 제3항에 따른 수익사업을 말한다.	<ul style="list-style-type: none"> 고유목적사업 비과세 명시 <p>다만 법인세법 제29조에 따라 고유목적사업에 지출하는 경우에는 제외한다.</p>

이와 같이 개정할 경우 「법인세법」 과 통일된 「지방세법」 규정의 정비로 세무 혼란을 방지하고 불필요한 법적 분쟁을 방지할 수 있다. <표25>에서 살펴본 학교법인수익사업에서 지출하고 있는 세금과공과 중 고유목적사업에 지출하는 금액의 지방세를 절감하여 학교법인의 고유목적사업 예산을 좀 더 확충할 수 있을 것으로 기대된다.



4. 평생교육제도 형평성 강화

평생교육 참여율이 낮은 것은 재정적 지원이 편중된 것을 의미할 수 있다. 위에서 살펴본 평생교육 대상자들의 형평성을 위해 정부는 연령과 학력, 경제활동상태, 월가구 소득, 고용형태별 참여율이 차이가 나지 않고 모든 교육대상자들이 평등하게 교육을 받을 수 있도록 현행 평생교육재정 계획이 편중적으로 투자되고 있지 않은지 면밀히 살펴보고 형평성 강화를 위한 정책을 수립할 필요가 있다.

모든 이를 위한 평생교육이라는 관점에서 현재 고등교육기관에 집중적으로 투자되고 있는 사업을 전체 교육기관, 전 세대로 확대할 필요가 있다. 유아 및 초중등교육기관에서부터 직업탐색의 기회 제공을 확대하고 공공 직업 훈련을 위해 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 대한상공회의소 등 공공기관에서 실시하는 다양한 훈련 지원을 강화하며 기업에서 설치하여 운영하고있는 사내 교육을 지원하는 형태의 사업을 강구할 수 있다.



제5장 결론

학령인구의 감소에 따라 현행 교육재정의 검토와 개선의 필요성이 대두되었다. 본 논문에서는 학령인구의 추세를 기반으로 이에 따른 교육재정 현황과 문제점을 살펴보고 국제교육비를 비교하여 시사점을 도출하여 개선안을 제시하였다.

교육을 각 대상자와 재정 구분에 따라 유아 및 초중등교육과 고등교육, 평생직업교육으로 구분하여 각 교육의 대상인구 수 추계를 살펴보면, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생교육 모두 지속적으로 감소할 것으로 예상된다.

그러나 학령인구수의 감소와 무관하게 유아 및 초중등교육과 평생교육의 재정을 담당하는 지방교육재정은 재정의 가장 큰 부분을 차지하는 지방교육세교부금의 「지방교육세교부금법」이 내국세의 일정 비율로 산정되어 내국세 수입의 증가와 함께 지속적으로 증가하였다.

고등교육재정은 학령인구 감소에도 지속적으로 증가하기는 하였으나 고등교육기관, 특히 사립대학들의 가장 큰 수입인 대학등록금의 증가 폭이 「고등교육법」에 의해 물가상승률로 제한되어 있어 고등교육기관들의 재정난이 증가하였다. 게다가 증가한 고등교육재원 대부분이 고등교육기관에 직접적인 도움을 주는 것이 아닌 교육대상자들에게 학비를 지원하는 재원인 맞춤형 국가장학제도 기반 조성 사업금이 증대한 것이기 때문에 고등교육기관들의 재정난은 더욱더 심화되었으며 타 국가대비 고등교육기관의 질이 떨어짐과 동시에 미래 국가 경쟁력 증진을 위한 고급인력 양성에 문제가 되고 있다. 게다가 고등교육기관 자체적인 재정확보도 미미한 실정이다. 「사립학교법」에 의하면 고등교육기관은 일정 부분 재원을 확보해야할 의무가 있는데



이러한 기준액조차 채우지 못하고 있다. 게다가 교육기관으로서 사업수익금을 고유목적사업준비금으로 집행할 경우 손금 산입되는 국세와 달리 지방세의 경우 그러한 규정이 없어 교육목적의 재정도 지방세는 과세되고있는 실정이다.

평생교육재정은 유아 및 초중등교육과 마찬가지로 지방교육재정에 포함되어있으나 유아 및 초중등교육재정의 증가로 인해 지방교육재정 내 금액은 감소하였으나 과기부 등의 중앙정부 지원으로 인해 전체 재정은 2015년에서 2020년까지 79% 상승할 정도로 가장 큰 증가를 보였다. 평균수명의 연장고령사회로 인해 평생교육의 중요성이 증대되는 시기에 평생교육의 참여율과 형평성을 살펴보면, 2016년 기준 참여율은 OECD 기준 36개국 중 17위이며 참여율은 50%, 국내기준은 2019년 기준 41.7%이다. 참여자의 구분별 참여율은 연령이 어리고 소득이 높을수록 참여율이 높다. 이러한 요인은 현재 평생교육재정 사업이 주로 고등교육기관에 투자되는 프로그램이 주를 이루기 때문으로 보인다.

국제적으로 한국의 학령인구별 재정투자의 적정성을 알아보기 위해 초중등교육과 고등교육 1인당 공교육비를 OECD 가입 34개국을 기반으로 교육재정투자의 적정성을 경제개발지수와 인간개발지수와 비교하였고, 비교지표로 1인당 GDP 순위와 UNDP의 HDI 지수를 사용하였다. 한국과 비슷한 1인당 GDP 순위와 HDI 지수 국가와 비교하여 한국의 재정투자 상황을 살펴보면, 유아 및 초중등교육은 과 투자되고 있고 고등교육재정은 재정투자가 열악하다. 이로 인해 한국은 유아 및 초중등교육 재정 현황 검토와 개선이 필요하고 고등교육재정 확충이 필요함을 알 수 있다.

이러한 문제 해결을 위해 유아 및 초중등교육재정은 학령인구와의 연동성을 강화해야 한다. 이러한 방안으로 현재 지방교육재정교부금법에의해 각



시·도교육청에 배분되는 산정 식을 전체 국가적으로 확대해서 고등교육재정과 같이 교육부가 일정 기간동안 지속적으로 수요에 맞는 재정계획을 수립해 예산을 배정하는 방법을 검토해 볼 필요가 있다.

고등교육재정은 정부의 재정지원이 열악하고 교육기관 스스로의 재정보호도 미약하다. 이러한 상황을 타계하기 위해 「지방세법」 개정을 통해 학교법인의 수익사업이 고유목적사업인 교육 사업으로 사용되는 경우 지방세를 비과세 적용하는 방법을 고려해야 한다.

평생교육재정의 경우 교육대상자 참여율을 높이고 참여대상자의 구분별 참여율의 형평성을 높이기 위해 재정 사업의 다각화 및 재정투자 기관의 다양화 전략을 수립할 필요가 있다.



참 고 문 헌

[논문]

- 김지훈, “학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로”, 국회예산정책처, 2019
- 김영철, “고등교육 혁신을 위한 고등교육재정 확보 방안”, 한국교육재정경제학회, 2019
- 이선화, “인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석”, 한국지방세연구원, 2018
- 이영희·김성천, “공공성 기반 고등교육 진단 및 미래 방향성 제언”, 교육문화연구 제26권 제1호, 2020
- 이명웅, “교육의 공공성과 사유재산권: 헌법적 이해”, 사학 2018 겨울 통권 153호, 2018
- 반상진·이진권, “교육재정·경제학 연구방법론 동향 및 과제”, 교육재정경제연구 제24권 제1호, 2015
- 홍근석·장경원·김종순, “학령인구 변화에 따른 지방교육재정교부금 개선방안”, 한국지방재정논집 21(3), 2016
- 반상진, “학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제”, 교육정치학연구 제22집 제3호, 2015
- 배병일, “사립대학 수익사업의 법적 문제점”, 교육법학연구 제14-2권, 2002
- 배병일, “학교법인 수익사업에 대한 과세문제”, 조세연구 제6집, 2006
- 이만우, “인구고령화 여건에서의 효율적인 재정운용방향 - 외국사례 분석과 시사점-”, 국회예산정책처, 2010



- 반상진, “교육경제학과 고등교육 - 국가 경쟁력에 근거한 고등교육투자의 적정 규모 추정 연구-”, 교육재정경제연구 제20권 제1호, 2011
- 반상진, “대학등록금 정책, 이제는 국가가 적극 나서야 할 때다”, 교육비평 (29), 2011
- 반상진, “고등교육분야의 복지 공약 실천을 위한 재정 지원의 방향과 과제”, 교육재정경제연구 제22권 제4호, 2013
- 권태중, “사립대학 재정개선 및 경쟁력제고를 위한 방안” 고려대학교 정책대학원, 2013
- 최영출, “교육경쟁력의 구조적 영향요인 관계분석” 한국자치행정학보 제28권 제3호 면 331~346, 2014
- 반상진, “학령인구감소, 대학재정지원사업과 지역간 대학격차” 교육종합연구 제14권 2호 면 213~242, 2016
- 김진홍, “대학 재정과 교육여건의 관계 분석 - 4년제 사립대학의 등록금의 존율을 중심으로-”, 한국교원대학교 교육정책전문대학원, 2020
- 정재호·황성수·황승록, “HRD-Index(인적자원개발지수) 구축 및 활용”, 한국 직업능력개발원, 2014
- 이상호, “등록금 수준과 저소득층 학생 비중: 국가장학금 자료를 이용한 분석”, 한국경제연구 제37권 1호 면 75~100, 2019



[기타 참고자료]

- 반상진, “고등교육재정의 쟁점과 과제”, 2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회, 2017
- 권재현, “평생교육 재정의 쟁점과 과제”, 2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회, 2017
- 한유경, “미래 사회에 대비한 고등교육재정 혁신 방향과 과제”, 제69차 한국교육재정경제학회 연차학술대회, 2017
- 나민주, “국가 고등교육재정의 수요 전망과 확보 방안”, 2015년도 제65차 한국교육재정경제학회 춘계학술대회, 2015
- 김덕수, “사립대학교의 수익사업”, 「교육시설」 22(2) 면 16~21, 한국교육시설학회, 2015
- 교육부, “특별교부금 교부·운용 기준”, 교육부 지방교육재정과, 2020
- 한국교육개발원, “2019 한국교육개발원 정책제안서”, 한국교육개발원, 2019
- 한국교육개발원, “인구지형 변화에 따른 교육재정의 과제와 전망” 「교육개발」 제46권 3호, 2019
- 교육재정운용계획 교육분과위원회, 2019~2023 국가재정운용계획 교육 분야 보고서, 교육재정운용계획 교육분과위원회, 2019
- 한국교육개발원, “2019 회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석 결과”, 한국교육개발원, 2019
- 교육부, “2020년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요(임대형 민자사업(BTL) 한도액 포함)”, 교육부, 2019
- 한국재정정보원, “2018~2020 주요재정통계”, 한국재정정보원, 각 연도



기획재정부 열린재정	http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do
교육부	https://www.moe.go.kr/main.do
지방교육재정알리미	http://www.eduinfo.go.kr/portal/main.do
통계청	http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action
법제처 국가법령정보센터	http://www.law.go.kr
e-나라지표	http://www.index.go.kr/main.do
대학재정알리미	https://uniarlimi.kasfo.or.kr

연합뉴스, “학생 줄자 점점 남는 지방교육재정...2024년엔 세입 20% 잉여로”,
2020.1.12

OECD, 「Education at a Glance」 2010~2019, 각 연도
World Economic Forum, 「The Global Competitiveness Report」,
2011~2019, 각 연도

UNDP <https://www.undp.org>
OECD <https://www.oecd.org>



[부록] 교육재정교부금법 시·도별 배분 기준재정수요액의 측정항목

측정단위·산정공식 및 단위비용

측정항목		측정단위	산정 공식	단위비용
1. 교직원 인건비		교원 및 교육전문 직원 수	전년도 교원 및 교육전문직원 수×단위비용×교육부장관이 정하는 처우개선율	전전년도 결산액÷전전년도 교원 및 교육전문직원 수
		교원 및 교육전문 직원 증원 수	교원 및 교육전문직원 증원 수×단위비용	교육부장관이 정하는 증원 교원 및 교육전문직원 1명당 소요액
		교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수	교육부장관이 정하는 전년도 총액 인건비 산정의 기준이 되는 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수×단위비용×교육부장관이 정하는 처우개선율	전전년도 결산액÷전전년도 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수
		공무원·사무직원 외의 직원 수	교육부장관이 정하는 전년도 총액인건비 산정의 기준이 되는 공무원·사무직원 외의 직원 수×단위비용×교육부장관이 정하는 처우개선율	교육부장관이 정하는 전년도 직종별 1명당 평균 임금
		명예퇴직 교원 및 교육전문 직원 수	교육부장관이 인정하는 전전년도 교원 및 교육전문직원의 명예퇴직 수당과 퇴직수당부담금	
2. 학교·교육과정 운영비	가. 학교 경비	학교 수	$\Sigma(\text{학교급별} \cdot \text{규모별 학교 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	비고 1에 따른다.
	나. 학급 경비	학급 수	$\Sigma(\text{학교급별 학급 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	<ul style="list-style-type: none"> 유치원: 학급당 5,602천원 초등학교: 학급당 4,511천원 중학교: 학급당 3,724천원 일반고등학교: 학생당 252천원 특성화고등학교 및 산업수요 맞춤형 고등학교: 학생당 938천원 특수학교: 학생당 717천원
	다. 학생 경비	학생 수	$\Sigma(\text{학교급별 학생 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$	<ul style="list-style-type: none"> 유치원: 학급당 175천원 초등학교: 학급당 234천원 중학교: 학급당 276천원 일반고등학교: 학생당 252천원 특성화고등학교 및 산업수요 맞춤형 고등학교: 학생당 938천원



				출형 고등학교: 학생당 938천원 •특수학교: 학생 당 717천원
	라. 교육 과정 운영비	학생 수	학생 수×단위비용	교육부장관이 교 육방법 등을 고 려하여 정하는 단위비용
	마. 교과 교실 운영비	학교 수	학교 수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률	•선진형: 150,000 천원 •과목중점형: 70, 000천원
	바. 산업 수요 맞춤형 고등학교 운영비	학교 수	학교 수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률	•18학급 미만: 90 0,000천원 •18학급 이상 27 학급 미만: 1,000, 000천원 •27학급 이상: 1, 100,000천원
	사. 기숙형 고등학교 기숙사 운영비	학교 수	학교 수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률	•수용 정원 100명 미만: 300,000천원 •수용 정원 100명 이상 150명 미만: 400,000천원 •수용 정원 150명 이상 200명 미만: 450,000천원 •수용 정원 200명 이상: 500,000천원
	아. 통폐합 학교의 기숙사 운영비	학교 수	학교 수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률	학교당 500,000천 원
	자. 학교 상담실 운영비	학교 수	학교 수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률	학교당 2,000천원
3. 교육 행정비	가. 기관 운영비	학교·학생 수 및 기준 교직 원 수	[(학교 수×학교당 단위비용)+(학생 수×학 생당 단위비용)+(기준 교원 수×기준 교 원당 단위비용)+(기준 직원 수×기준 직 원당 단위비용)]×교육부장관이 정하는 인상률	•학교당 단위비 용: 16,586천원 •학생당 단위비 용: 33천원 •기준 교원당 단 위비용: 672천원 •기준 직원당 단 위비용: 1,192천 원
	나. 지방 선거경비	지방선거경비	1) 「공직선거법」 제277조제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 지방선거 관리 경비	



			2)정산 결과 남거나 부족한 금액	
4. 교육 복지 지원비	가. 지역 간 균형 교육비	학교 수 및 소재 행정구 역 면적	(해당 시·도의 행정구역 면적÷해당 시·도 의 학교 수)÷ \sum (시·도별 행정구역 면적÷ 시·도별 학교 수)×교육부장관이 정하는 금액	
	나. 계층 간 균형 교육비	학생 수, 수급자 수, 다문화가정 및 북한이탈 주민가정 학생 수	[{(해당 시·도의 「국민기초생활보장법」 에 따른 만 6세부터 만17세까지의 수급 자(이하 “수급자”라 한다.), 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가정 학생 수÷해 당 시·도의 전체 학생 수)÷ \sum (시·도별 수 급자, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주 민 가정 학생 수÷시·도별 전체 학생 수)}×70%+(해당 시·도의 수급자, 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수÷전 체 시·도의 수급자, 다문화 가정 및 북한 이탈주민 가정 학생 수)×30%]×교육부장 관이 정하는 금액	
		교육복지 우선지원 학교 수	수급자인 학생 수가 40명 이상인 학교 수×단위비용	학교당 120,000천 원
		정보화 지원 수급자 수	(만 6세에서 만 15세까지의 수급자 수×1 0%×80%×교육부장관이 정하는 적용률× 교육부장관이 정하는 개인용 컴퓨터 지 원액)+(만 6세에서 만 17세까지의 수급 자 수×80%×교육부장관이 정하는 적용률 ×교육부장관이 정하는 인터넷 통신비 지 원액)	
		자율형 사립 고등학교, 사 립 외국어계 열 고등학교 및 사립 국제 계열 고등학교의 사회적 배려 대상 학생 수	1)사회적 배려 대상 학생에게 지원할 입 학금·수업료 2)사회적 배려 대상 학생에게 지원할 교 육부장관이 정하는 학부모 부담 경비	
		자율형 사립고 등학교, 사립 외국어계열 고 등학교 및 사 립 국제계열 고등학교의 사 회적 배려 대 상 학생 중 미 충원 학생 수	미충원 학생 수×단위비용×교육부 장관이 충원을 등을 고려하여 정하는 보전비용	사회적 배려 대상 학생에게 지원할 입학금, 수업료 등 을 고려하여 교육 부장관이 정하는 비용
		교과서 지원 고등학생 수	교과서 지원 고등학생 수×단위비용	교육부장관이 교 과서 가격 등을 고려하여 정하는



				교과서 지원 단가
5. 학교 시설비	가. 교육 환경 개선비	건축연면적	20년이 지난 교사의 연면적×단위비용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 단위 비용
	나. 공립 학교 신설· 이전· 증설비	토지면적	학교급별·학교규모별 표준 토지 면적×단 위비용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 취득비
		건축연면적	학교급별·학교규모별 표준 건축연면적× 단위비용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 건축비
	다. 교과 교실 시설비	증설 교과교실 수	교실 수×단위비용	교육부장관이 정 하는 교실당 건 축비
		교과교실 전환 교실 수	교실 수×단위비용	교육부장관이 정 하는 교실당 건 축비
	라. 학교 통폐합에 따른 신설 ·이전· 개축·증설· 대수선비	토지면적	학교급별·학교규모별 토지면적×단위비용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 취득비
		건축연면적	학교급별·학교규모별 건축연면적×단위비 용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 건축비
	마. 군단위 학교재배 치에 따른 신설· 이전·개축 비	토지면적	학교급별·학교규모별 토지면적×단위비용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 취득비
		건축연면적	학교급별·학교규모별 건축연면적×단위비 용	교육부장관이 정 하는 m ² 당 건축비
	바. 사립 학교이전 건축비 부족분 지원	건축연면적	1)(학교급별·학교규모별 표준 건축연면적 ×단위비용)-[기존 학교 교지, 교사(강당 을 포함한다) 및 체육장 매각 계약 금액 ·이전하는 학교의 교지 매입 계약 금액] 2)정산 결과 남거나 부족한 금액	교육부장관이 정 하는 m ² 당 건축비
6. 유아 교육비	가. 유아 교육비· 보육료 지원	유아 수	1)Σ(연령별 유아 수×단위비용) 2)보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액	교육부장관이 정 하는 연령별 지 원액
	나. 유치원 교원인건 비 보조	교원 수	교원 수×단위비용	교육부장관이 교 원 처우 수준, 교 원의 학급 담당 여부 등을 고려 하여 정하는 교 원당 지원액
	다. 유치원 교육역량 지원비	유치원 및 원 아 수	(유치원 수×단위비용)+(원아 수×단위비 용)	교육부장관이 유 치원 교육역량 강화를 위한 사 업비용 등을 고



				려하여 정하는 단위비용
	라. 공립 유치원 신설· 증설비	토지면적	규모별 표준 토지면적×단위비용	교육부장관이 정 하는 m'당 취득비
		건축연면적	규모별 표준 건축연면적×단위비용	교육부장관이 정 하는 m'당 건축비
		증설 교실 수	교실 수×단위비용	교육부장관이 정 하는 교실당 건 축비
		전환 교실 수	교실 수×단위비용	교육부장관이 정 하는 교실당 건 축비
7. 방과 후 학교 사업비	가. 방과 후 학교 사업 지원	학급 수	1) 읍·면 지역 및 도서·벽지에 있는 공립 및 사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학급 수×단위비용 2) 대도시 및 시 지역에 있는 고밀 lac 사 립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특 수학교의 학급 수×단위비용	교육부장관이 정 하는 학급당 연 간 운영비
	나. 자유 수강권 지원	수급자 수	수급자 수×단위비용×교육부 장관이 정 하는 적용률	교육부장관이 정 하는 학생 1명당 연간 수강료
	다. 초등 돌봄교실 지원	학급 수	학급 수×단위비용×교육부장관이 정하는 적용률	교육부장관이 정 하는 학급당 연 간 운영비
8. 재정 결합 보전	가. 지방 교육채 상환	원리금상환액	교육부장관이 원리금을 지원하기로 결 정한 사업의 원금상환액 및 이자액	
	나. 민자 사업 지급금	임대형 민자 사업 임대료	교육부장관이 임대료를 지원하기로 결 정한 사업의 임대료	

출처: 법제처 법령정보센터(<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>)

